



ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

про стан дотримання
прав і свобод людини
і громадянина



ПРАВА ЛЮДИНИ

Київ 2013

УДК 342.7 (477) (042.3)

ББК 67.9 (4УКР) 400.7

Щ 76

*Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
Валерія Лутковська висловлює щиру подяку всьому
колективу Секретаріату Уповноваженого з прав
людини за особистий внесок та самовіддану працю
при підготовці Щорічної доповіді*

Щ 76 **Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав
людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина.**
– К., 2013. – 398 с.

ISBN 966-7855-00-7

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

ISBN 966-7855-00-7

© Секретаріат Уповноваженого
Верховної Ради України
з прав людини, 2013

Логотип у вигляді долоні має назву “Вільний, як людина” (*Free as a man*). Він відбиває головну ідею Загальної декларації прав людини Організації Об'єднаних Націй: права людини є основою для створення майбутнього світу, в якому панують свобода, справедливість і загальний мир. Прийнятий за ініціативою міжнародної громадськості як універсальний символ з метою привернути увагу до порушень прав людини. Логотип є легко впізнаваним, він, оминаючи мовні кордони, миттєво і без слів допомагає людям ідентифікувати себе з правами людини.

Його автор – Предраг Стакіч, 32-річний серб, який переміг у міжнародному конкурсі зі створення логотипу прав людини, де було представлено понад 15 375 проектів із 190 країн. “Ділитися з іншими – суть міжлюдських взаємин, кожна людина повинна мати можливість вільно розвивати свою особистість”, – заявив П. Стакіч під час церемонії нагородження.

Онлайн-голосуванням з надісланих проектів була обрана краща сотня, з якої міжнародним журі, до складу якого увійшли відомі громадські і політичні діячі, з-поміж яких – Верховний комісар ООН з прав людини Наві Піллей, п'ять лауреатів Нобелівської премії миру – Аун Сан Су Чжі, Ширін Ебаді, Мухаммад Юнус, Михайло Горбачов і Джиммі Картер, режисер Роланд Еммеріх, засновник Вікіпедії Джиммі Вейлз, співак Хуанес, багато відомих правозахисників, а також світові експерти з дизайну, було відібрано десять фіналістів.

А потім ще упродовж трьох тижнів кожен охочий міг віддати свій голос за вподобаний проект на сайті <http://www.humanrightslogo.net>.

Офіційне завершення конкурсу відбулося 23 вересня 2011 р. у Нью-Йорку, під час сесії Генеральної Асамблеї ООН.



ПРАВА ЛЮДИНИ

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ВАЛЕРІЇ ЛУТКОВСЬКОЇ	6
РОЗДІЛ 1. ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИ КАТУВАНЬ В УКРАЇНІ	9
1.1. Загальна інформація про національний превентивний механізм проти катувань	10
1.2. Особливості діяльності національного превентивного механізму у форматі “Омбудсмен +”	16
1.3. Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму .	20
1.3.1. Структура та показники діяльності Департаменту	20
1.3.2. Організація та проведення моніторингових візитів до місць несвободи	22
1.3.3. Участь громадськості в діяльності національного превентивного механізму	23
1.4. Результати моніторингу установ місць несповоди (окремо по кожному відомству)	26
1.4.1. Міністерство внутрішніх справ України	26
1.4.2. Державна пенітенціарна служба України	39
1.4.3. Державна прикордонна служба України	44
1.4.4. Міністерство оборони України	46
1.4.5. Служба безпеки України	50
1.4.6. Міністерство охорони здоров’я України	52
1.4.7. Міністерство соціальної політики України	55
1.4.8. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України	60
1.5. Пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері недопущення неналежного поводження, розроблені за результатами моніторингу . .	64
РОЗДІЛ 2. ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ	70
2.1. Право на судовий захист у кримінальному провадженні	70
2.1.1. Порушення прав і свобод під час досудового розслідування	71
Порушення права на притягнення до кримінальної відповідальності та свободи від незаконного порушення кримінальної справи	71
Порушення права на досудове розслідування справи у розумні строки	75
Порушення свободи від незаконного арешту	77
Застосування незаконних методів дізнання та досудового слідства .	78
Порушення права на захист та отримання правової допомоги. . . .	81
2.1.2. Порушення процесуальних прав під час судового провадження . . .	82
Порушення права на судове провадження в розумні строки	82
Порушення права на зміну запобіжного заходу	85
Порушення права одержувати копії судових рішень та інших документів з матеріалів кримінального провадження	87
2.1.3. Кримінальні провадження, що перебувають під особистим контролем Уповноваженого з прав людини	88
2.1.4. Провокування злочинів шляхом оперативних закупок наркотичних	

засобів – найпоширеніший предмет скарг громадян з усіх регіонів	89
2.2. Судовий захист у цивільному та адміністративному провадженні	95
2.2.1. Порушення права на розгляд справи в розумні строки	96
2.2.2. Порушення права на своєчасне та повне виконання судового рішення	99
2.2.3. Порушення права на відшкодування державою шкоди, завданої злочиним	103
РОЗДІЛ 3. ДОТРИМАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ	106
3.1. Стан дотримання трудових прав	107
3.2. Стан дотримання прав людини на соціальний захист	123
3.3. Окремі проблеми дотримання прав людини на охорону здоров'я	140
3.4. Окремі питання дотримання прав людей з інвалідністю.	147
3.5. Стан дотримання житлових та окремих майнових прав	153
3.6. Дотримання права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля	163
РОЗДІЛ 4. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ, НЕДИСКРИМІНАЦІЯ ТА ҐЕНДЕРНА РІВНІСТЬ	169
4.1. Право дитини на життя та охорону здоров'я	169
4.2. Право на достатній життєвий рівень	173
4.3. Право дитини на виховання в сім'ї	176
4.4. Право дитини на освіту	180
4.5. Право дитини на житло	184
4.6. Проблеми насильства над дітьми та жорстокого поводження з ними	187
4.7. Діти в конфлікті з законом	192
4.8. Дотримання прав дітей-біженців та шукачів притулку	194
РОЗДІЛ 5. ЗАБОРОНА ДИСКРИМІНАЦІЇ	198
5.1. Забезпечення ефективної боротьби зі злочинами на ґрунті нетерпимості	203
5.2. Забезпечення ефективної протидії мові ворожнечі	205
5.3. Забезпечення права на свободу совісті та віросповідання.	207
РОЗДІЛ 6. ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ	209
6.1. Рівність прав та можливостей жінок і чоловіків у громадсько-політичній сфері.	210
6.2. Проблема насильства стосовно жінок, чоловіків у родинах	217
6.3. Дотримання рівних прав чоловіків і жінок, засуджених до позбавлення волі	216
РОЗДІЛ 7. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ ДОТРИМАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ	218
РОЗДІЛ 8. ДОТРИМАННЯ ВИБОРЧИХ ТА ІНШИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН	223
РОЗДІЛ 9. СТАН ДОДЕРЖАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ, ВЕТЕРАНІВ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ТА ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ.	234
РОЗДІЛ 10. СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ	256
ПЛАНІ ДІЯЛЬНОСТІ НА 2013-й	265

Бачення майбутнього

Україна – держава, де права людини та основоположні свободи – на першому місці, де реалізовано принцип верховенства права, а органи влади діють таким чином, що дотримання прав та свобод кожного є безумовним.

ВСТУПНЕ СЛОВО

З першого дня роботи моєю метою є утвердження інституту Уповноваженого з прав людини як дієвого механізму парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини на національному рівні й посилення впливу на органи державної влади і місцевого самоврядування для забезпечення належного дотримання прав та свобод кожного.

Специфіка ролі Уповноваженого з прав людини полягає у поєднанні функцій рупора правозахисної спільноти та державного органу з особливим статусом, тобто у виконанні функцій медіатора – посередника між людиною і державою.

Ефективний парламентський контроль за дотриманням прав і свобод людини полягає, зокрема, у здійсненні превентивної функції у сфері захисту прав і свобод людини та реагуванні в ситуаціях відсутності належних дій державних органів.

Аналіз ситуації щодо дотримання прав людини в Україні свідчить про низку серйозних проблем, що існують у нашій державі. Після проведення громадських обговорень було визначено п'ять пріоритетних напрямів роботи, за якими існує потреба особливого реагування Омбудсмена, а саме:

- Запобігання катуванням і жорсткому поводженню.*
- Дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав.*
- Дотримання прав дитини, недискримінація та гендерна рівність.*
- Дотримання прав у галузі інформаційного права та захисту персональних даних.*
- Дотримання виборчих прав громадян.*

Водночас зазначені пріоритети жодним чином не роблять для нас другорядними інші сфери правовідносин, які перебувають під постійним моніторингом Уповноваженого з прав людини.

Відповідно до визначених пріоритетних напрямів діяльності Уповноваженого було реорганізовано Секретаріат Уповноваженого.

Варто зазначити, що у липні 2012 р. за підтримки Програми розвитку ООН в Україні проведено оцінку потенціалу Секретаріату Уповноваженого незалежним експертом, колишнім Омбудсменом Естонії Алларом Йиксом, за результатами якої надано чіткі рекомендації стосовно перспектив розвитку інституції. Згадані рекомендації покладено в основу Стратегічного плану розвитку інституції на 2013–2017 рр.

Загалом узято курс на розвиток інституції за моделлю “Омбудсмен +”, що передбачає тісну взаємодію з неурядовими громадськими організаціями. Започатковано роботу Консультативної ради, до якої входять 28 представників провідних правозахисних організацій і співголовою якої є знаний правозахисник Євген Захаров. Крім того, створено кілька спеціалізованих експертних рад і груп з-поміж експертів та фахівців окремих галузей. Керуючись принципами партнерства, доступності й відкритості, офіс Уповноваженого з прав людини провів понад 50 спільних з правозахисними організаціями заходів правозахисної спрямованості.

Для підвищення рівня доступності бажаним звернутись до Уповноваженого запроваджено безкоштовну всеукраїнську гарячу лінію та електронну систему прийому звернень, здійснюється спілкування через соціальні мережі та за допомогою Skype.

Також у 2012 р. Уповноваженого з прав людини наділено новими функціями та зобов'язаннями. На виконання вимог Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання розпочалась реалізація національного превентивного механізму. У 2006 р. Україна ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції проти катувань, узявши на себе зобов'язання за рік створити національний превентивний механізм. Проте це зобов'язання залишалось невиконаним упродовж шести років. 2 жовтня 2012 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про внесення змін до Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” щодо національного превентивного механізму”, яким функції національного превентивного механізму офіційно покладені на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

З метою утвердження інституту Уповноваженого на міжнародній арені упродовж року проведено близько ста зустрічей із міжнародними партнерами. Питання співробітництва закріплено відповідними угодами з Омбудсменом Республіки Молдова, Представництвом Дитячого фонду ООН в Україні, Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Координатором проектів ОБСЄ

в Україні, Міжнародною організацією з міграції та Міжнародною організацією праці. Особливої уваги заслуговує перший крок у регіональному позиціонуванні офісу Омбудсмена України та проведенні зустрічі Омбудсменів країн СНД у Києві.

Підсумовуючи діяльність Уповноваженого у 2012 р., а також на виконання вимог статті 18 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” вашій увазі пропонується Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні як документ, у якому означено й проаналізовано системні проблеми, що призводять до порушення прав і свобод людини в Україні.

При цьому Уповноваженим з прав людини вітаються ті позитивні досягнення і здобутки, які ми спостерігали протягом минулого року.

Проте відповідно до міжнародних стандартів та практики роботи національних інституцій у Доповіді акцентується на виявлених проблемах та недоліках, а також надаються рекомендації щодо їх розв’язання.

Метою цієї Доповіді є не стільки критика існуючої ситуації з правами людини в Україні, скільки сприяння покращенню ситуації у сфері дотримання прав і свобод людини в нашій державі.

Проект Щорічної доповіді обговорено на засіданні Консультативної ради при Уповноваженому з прав людини.

**Валерія Лутковська,
Уповноважений Верховної Ради України з прав людини**

Березень 2013 р.

РОЗДІЛ 1

ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИ КАТУВАНЬ В УКРАЇНІ

Конституція України

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (стаття 3).

Кожен має право на повагу до його гідності. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню (стаття 28).

Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (стаття 29).

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню (стаття 3).

Кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом (стаття 5).

Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання

“Катування” означає будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди. В цей термін не включаються біль або страждання, що виникли внаслідок лише законних санкцій, невіддільні від цих санкцій чи спричиняються ними випадково (стаття 1).

Кожна держава-сторона вживає ефективних законодавчих, адміністративних, судових та інших заходів для запобігання актам катувань на будь-якій території під її юрисдикцією (частина перша статті 2).

Жодні виключні обставини, якими б вони не були, стан війни чи загроза війни, внутрішня політична нестабільність чи будь-який інший надзвичайний стан не можуть бути виправданням катувань (частина друга статті 2).

Наказ вищого начальника або державної влади не може служити виправданням катувань (частина третя статті 2).

Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання

Кожна держава-учасниця створює, призначає чи підтримує на національному рівні один або кілька органів для відвідувань для цілей недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (стаття 3).

1.1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРЕВЕНТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИ КАТУВАНЬ

21 липня 2006 р. Верховна Рада України ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (Закон України № 22-V від 21 липня 2006 р.). Відповідно до положень Факультативного протоколу держава-учасниця має створити, призначити чи підтримувати на національному рівні один або кілька органів для відвідувань для цілей недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (національні превентивні механізми – НПМ).

Факультативний протокол не містить положень щодо формату й організаційної структури національних превентивних механізмів, а лише зазначає, що держава має гарантувати функціональну незалежність НПМ та незалежність їхнього персоналу, надавати необхідні ресурси для функціонування НПМ, при їх створенні враховувати принципи, що стосуються статусу національних закладів із захисту та заохочення прав людини.

Після тривалого обговорення в експертному правозахисному середовищі за участю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можливого

формату українського НПМ було прийнято рішення, що найбільш адекватною для України є модель “Омбудсмен +”, яка передбачає покладання функцій національного превентивного механізму на офіс Омбудсмена. В якості “+” виступає громадськість, яка має активно залучатися до здійснення моніторингових візитів до закритих установ.

У травні 2012 р. було затверджено нову структуру Секретаріату Уповноваженого з прав людини, у складі якого утворено Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму (Департамент НПМ), а також запроваджено посаду Представника Уповноваженого з питань реалізації національного превентивного механізму.

2 жовтня 2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” щодо національного превентивного механізму”, яким функції національного превентивного механізму покладені на Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, й 4 листопада 2012 р. Закон набрав чинності.

Ухвалення профільного закону стало надзвичайно важливим кроком на шляху до запровадження ефективного національного превентивного механізму в Україні відповідно до Факультативного протоколу, адже функціонування НПМ саме на основі закону є однією з ключових засад незалежності системи моніторингових відвідувань місць несвободи.

Сфера діяльності національного превентивного механізму

Відповідно до частини першої статті 4 Факультативного протоколу кожна держава – учасниця дозволяє національним превентивним механізмам відвідування будь-якого місця, що перебуває під її юрисдикцією та контролем, де утримуються чи можуть утримуватися особи, позбавлені волі, за розпорядженням державного органу чи за його вказівкою, або з його відома чи мовчазної згоди. Відвідування здійснюються з метою посилення, за необхідності, захисту таких осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання.

Як зазначається в частині другій статті 4 Факультативного протоколу “для цілей цього Протоколу позбавлення волі означає будь-яку форму утримання під вартою чи тюремного ув’язнення або поміщення особи в державне чи приватне місце утримання під вартою, яке ця особа не має права залишити за власним бажанням, за наказом будь-якого судового, адміністративного чи іншого органу”.

Після покладання функцій НПМ на Уповноваженого з прав людини було складено перелік місць несвободи у розумінні Факультативного протоколу, які мають право відвідувати працівники НПМ. При цьому варто звернути увагу, що *зазначений перелік не є вичерпним*, й це цілком зрозуміло, адже триває постійний

процес реорганізації певних типів установ, створення нових та ліквідації інших.

Отже, відповідно до пункту 8 статті 13 Закону “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” без попереднього повідомлення про час і мету працівники НПМ мають право відвідувати:

– місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих і доставлених чергових частин органів внутрішніх справ, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімнати для перебування тимчасово затриманих військовослужбовців, слідчі ізолятори, арештні доми, кримінально-виконавчі установи, приймальники-розподільники для дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, спеціальні виховні установи, військові частини, гауптвахти, дисциплінарні батальйони, спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти органів внутрішніх справ, спеціалізовані автомобілі (у тому числі спеціалізовані автомобілі з конвоєм), приміщення (кімнати) для тримання підсудних (засуджених) у судах, заклади примусового лікування;

- психіатричні заклади;
- пункти тимчасового розміщення біженців;
- приміщення для транзитних пасажирів у пунктах пропуску через державний кордон;
- будинки дитини, дитячі будинки-інтернати, притулки для дітей, дитячі будинки, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри соціально-психологічної реабілітації дітей;
- психоневрологічні інтернати;
- геріатричні пансіонати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів;
- пансіонати для ветеранів війни і праці;
- соціально-реабілітаційні центри.

Загальна кількість установ в Україні, які за формальними ознаками можуть бути віднесені до місць несвободи, перевищує 6 тис. Такі місця наразі перебувають у віданні 11 міністерств та відомств, а саме: Державної міграційної служби, Державної пенітенціарної служби, Державної прикордонної служби, Державної судової адміністрації, Державної податкової служби, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства соціальної політики, Служби безпеки (табл. 1.1).

Повноваження національного превентивного механізму

Для ефективного виконання своїх функцій національним превентивним механізмам надаються такі повноваження (стаття 19 Факультативного протоколу):

- a) регулярно розглядати питання про поводження з позбавленими волі особами в місцях утримання під вартою, визначених у статті 4, з метою посилення, за необхідності, їхнього захисту від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;
- b) надавати рекомендації відповідним органам для цілей поліпшення поводження з позбавленими волі особами та умов їхнього утримання і не допускати катування та інші жорстокі, нелюдські або такі, що принижують гідність, види поводження та покарання з урахуванням відповідних норм Організації Об'єднаних Націй;
- c) надавати пропозиції та зауваження, що стосуються чинного законодавства або законопроектів.

Держави – учасниці Факультативного протоколу зобов'язуються надавати НПМ (стаття 20):

- a) доступ до будь-якої інформації про чисельність позбавлених волі осіб у місцях утримання під вартою, визначених у статті 4, а також про кількість таких місць та їхнє місцезнаходження;
- b) доступ до будь-якої інформації, що стосується поводження з цими особами, а також умов їх утримання під вартою;
- c) доступ до будь-яких місць утримання під вартою, їхніх споруд та об'єктів;
- d) можливість проводити приватні бесіди з позбавленими волі особами без свідків, особисто, або, за необхідності, через перекладача, а також з будь-якою іншою особою, яка, на думку національного превентивного механізму, може надати відповідну інформацію;
- e) право безперешкодно вибирати місця, які вони бажають відвідати, та осіб, з якими вони бажають поспілкуватись;
- f) право встановлювати контакти з Підкомітетом з недопущення, надсилати йому інформацію та зустрічатися з ним.

Жодний орган чи посадова особа не може призначати, застосовувати, дозволяти або допускати будь-яку санкцію стосовно будь-якої особи чи організації за повідомлення національному превентивному механізму будь-якої інформації, правдивої чи хибної, та жодна така особа чи організація не можуть бути яким-небудь іншим чином обмежені (частина перша статті 21).

Конфіденційна інформація, зібрана національним превентивним механізмом, не підлягає розголошенню. Дані особистого характеру публікуються лише за прямо вираженою згодою відповідної особи (частина друга статті 21).

Повноваження національного превентивного механізму, передбачені Факультативним протоколом, були деталізовані вже згадуваним вище Законом України

Таблиця 1.1. Типологія та загальна кількість місць несвободи в Україні

№	Підпорядкованість	Тип місця несвободи	Кількість установ	
1	Державна міграційна служба	ПТПП	2	
		СІЗО	33	
2	Державна пенітенціарна служба	Мінімального рівня безпеки із загальними умовами	22	
		Мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами	5	
		Виправні колонії	Середнього рівня безпеки для вперше засуджених	35
		Середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених	41	
		Максимального рівня безпеки	9	
		Лікувальні заклади при виправних колоніях	13	
		Спеціалізовані лікувальні заклади	6	
		Лікувальні заклади при СІЗО	3	
		Виховні колонії	8	
		Виправні центри	23	
Арештні дома	42			
3	Державна податкова служба	Територіальні органи Державної податкової служби	160	
4	Державна прикордонна служба	Пункти тимчасового тримання	10	
		Спеціальні приміщення	75	
5	Державна судова адміністрація	Мікроавтобуси для перевезення правопорушників	18	
		Камери для підсудних у апеляційних судах	32	
		Камери для підсудних у судах загальної юрисдикції	423	
		Ізолятори тимчасового тримання	462	
		Спеціальні приймальники	27	
		Приймальники-розподільники для дітей	18	
6	Міністерство внутрішніх справ	Автозаки	922	
		Спеціальні вагони (вагонзаки)	29	
		Спеціальні палати в медичних закладах	587	
		Міські, районні, лінійні органи внутрішніх справ	1062	

	Військові частини	337	
	Гауптвахти	4	
7	Міністерство оборони	Дисциплінарні батальони	1
		Спецпалати	14
		Кімнати для тимчасово затриманих	18
		Дитячі будинки	104
8	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту	Загальноосвітні школи-інтернати, в т.ч. і для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	195
		Спеціальні загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	31
		Спеціальні загальноосвітні школи-інтернати	328
		Санаторні загальноосвітні школи-інтернати	66
		Загальноосвітні школи соціальної реабілітації	6
9	Міністерство охорони здоров'я	Профучилища соціальної реабілітації	3
		Психіатричні (психоневрологічні) лікарні	98
		Будинки дитини	46
		Притулки для дітей	58
10	Міністерство соціальної політики	Центри соціально-психологічної реабілітації дітей	58
		Дитячі будинки-інтернати	55
		Будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів	74
		Пансіонати для ветеранів війни та праці, геріатричні пансіонати	38
		Психоневрологічні інтернати	152
		Спеціальні будинки-інтернати	5
		Стаціонарні відділення територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)	348
11	Служба безпеки	Територіальні органи СБУ	27
		Ізолятори тимчасового тримання	1
Всього		6124	

“Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” щодо національного превентивного механізму. Відповідно до ст. 19¹ Закону національному превентивному механізму надані такі права:

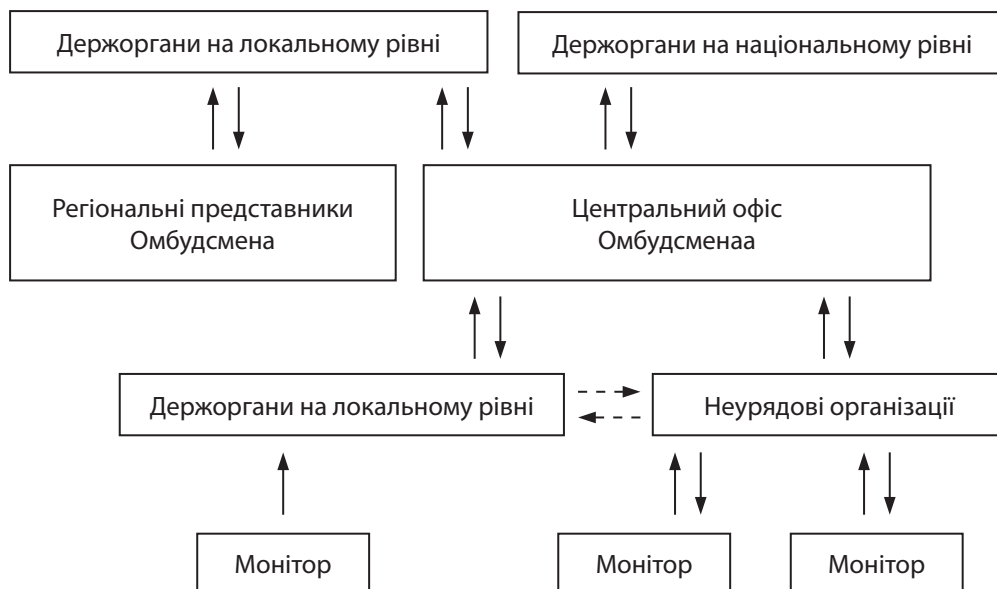
- 1) здійснювати регулярні відвідування місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості;
- 2) проводити опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, з метою отримання інформації стосовно поводження з цими особами і умов їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію;
- 3) вносити органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, у тому числі зазначеним у пункті 8 статті 13 цього Закону, пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;
- 4) залучати на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних;
- 5) реалізувати інші повноваження, передбачені цим Законом.

1.2. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ У ФОРМАТІ “ОМБУДСМЕН +”

З метою визначення подальших шляхів розвитку національного превентивного механізму в Україні, його перетворення на модель “Омбудсмен +”, яка передбачає широке залучення громадськості до участі у моніторингових візитах до місць несвободи, 2–3 жовтня 2012 р. у Києві було проведено круглий стіл за участю Представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань реалізації НПМ та національних експертів у сфері моніторингу місць несвободи – представників таких неурядових правозахисних організацій, як: Асоціація незалежних моніторів місць несвободи (АНМ), Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (АУМДПЛ), Молодіжна альтернатива (М³АРТ), Українська Гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ), Харківський інститут соціальних досліджень (ХІСД), Харківська правозахисна група (ХПГ) та Центр інформації про права людини (ЦІПЛ).

За результатами роботи круглого столу визначено формат моделі “Омбудсмен +” (рис. 1.1), а також розроблено План заходів щодо її реалізації на період до кінця 2013 р.

Рисунок 1.1. НПМ за моделлю “Омбудсмен +” в Україні



Як можна побачити зі схеми, до **основних елементів моделі “Омбудсмен +”** належать:

- центральний офіс Омбудсмена;
- регіональні представники Омбудсмена;
- Експертна рада з питань реалізації національного превентивного механізму;
- неурядові правозахисні організації, відібрані Омбудсменом для здійснення окремих функцій НПМ;
- монітори (індивіди, які братимуть безпосередню участь у моніторингових візитах від громадськості).

Три останні елементи (Експертна рада, неурядові організації та монітори) й утворюють так званий “+” як невід’ємну складову моделі національного превентивного механізму, запровадження якої в Україні було розпочато у поточному році.

Розглянемо кожний з елементів системи та його функції детальніше.

Центральний офіс Омбудсмена

Омбудсмен – надання доручення конкретним особам (моніторам) на право здійснення моніторингових візитів до місць несвободи. Таке доручення видаватися меться терміном до одного року з можливістю продовження терміну дії.

Департамент НПМ – здійснення спільно з представниками громадськості моніторингових візитів до місць несвободи, участь у розробці методології моніторингу, аналізі та узагальненні моніторингових звітів, підготовка рекомендацій органам державної влади щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини у місцях несвободи, контроль за виконанням зазначених рекомендацій, надання організаційної та консультативної допомоги з питань запобігання катуванням та жорсткому поводженню, виконання інших функцій, передбачених Положенням про Департамент.

Регіональні представники Омбудсмена

Функція регіональних представників полягатиме в організаційному забезпеченні моніторингових візитів на регіональному рівні, що передбачає налагодження ефективної взаємодії з місцевими органами державної влади, сприяння в організації та проведенні планових і позапланових моніторингових візитів до місць несвободи, участь у таких візитах спільно з моніторами від громадськості.

Експертна рада з питань реалізації НПМ

Положення про Експертну раду та її персональний склад затверджуються Омбудсменом. До **основних напрямів діяльності** Експертної ради у сфері запобігання катуванням та жорсткому поводженню належать:

- виявлення, систематизація й аналіз фактів жорсткого поводження і покарання у діяльності державних органів, а особливо тих, які мають у своєму підпорядкуванні місця несвободи;
- підготовка рекомендацій до змісту щорічних і спеціальних доповідей Уповноваженого з прав людини про стан упередження жорсткого поводження та покарання;
- сприяння реалізації громадських ініціатив щодо запобігання жорсткому поводженню та покаранню;
- участь у здійсненні експертизи законопроектів і підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються недопущення жорсткого поводження та покарання;
- аналіз заходів і документів, які готуються органами влади та безпосередньо або опосередковано стосуються питань, пов'язаних із запобіганням жорсткому поводженню та покаранню;
- організація і проведення досліджень проблеми жорсткого поводження та покарання;

- підготовка пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- аналіз та систематизація міжнародного досвіду у сфері запобігання жорсткому поводженню та покаранню;
- сприяння формуванню правової культури та правової поінформованості населення;
- забезпечення належної координації Департаменту НПМ із інститутами громадянського суспільства, залученими до процесу реалізації національного превентивного механізму.

Неурядові правозахисні організації, відібрані Омбудсменом для здійснення окремих функцій НПМ

Функції попереднього відбору, навчання та сертифікації потенційних моніторів місць несвободи від громадськості, а також сприяння в аналізі та узагальненні звітів за результатами моніторингу здійснюватимуться неурядовими правозахисними організаціями, які будуть відібрані Омбудсменом за критеріями, встановленими Експертною радою з питань реалізації НПМ. Після відбору Омбудсмен і відповідна неурядова організація (організації) укладатимуть договір, у якому мають бути чітко визначені їхні взаємні права та обов'язки.

Монітори (особи, які беруть безпосередню участь у моніторингових візитах від громадськості)

Як монітори місць несвободи залучаються особи, які висловили бажання брати участь у моніторингових візитах й пройшли відповідний відбір. Процедура відбору передбачає кілька етапів.

Попередній відбір та навчання. Цей етап здійснюватиметься відібраною неурядовою організацією (НУО) на підставі договору з Омбудсменом. Кандидати, які успішно пройшли навчання, рекомендуватимуться Експертній раді для попереднього затвердження.

Розгляд кандидатур Експертною радою. Резюме кандидатів, які успішно пройшли навчання, розглядаються Експертною радою. За необхідності з потенційними кандидатами можливе проведення співбесіди. За результатами розгляду Експертна рада рекомендує Омбудсменові кандидатури моніторів від громадськості для остаточного затвердження.

Затвердження кандидатур Омбудсменом. Омбудсмен приймає остаточне рішення щодо затвердження кандидатур, поданих Експертною радою та, у разі позитивного рішення, надає персональні доручення на право здійснення моніторингових візитів до місць несвободи терміном на один рік з можливістю

продовження терміну його дії. Під час здійснення моніторингового візиту монітор наділяється всіма правами, передбаченими Законом “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” в частині, що стосується діяльності національного превентивного механізму. Монітор зобов’язаний дотримуватися етичних принципів, розроблених та затверджених Експертною радою. У разі їх порушення Експертна рада може рекомендувати Уповноваженому з прав людини достроково припинити доручення.

1.3. ДЕПАРТАМЕНТ З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ

1.3.1. СТРУКТУРА ТА ПОКАЗНИКИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ

Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму є окремим структурним підрозділом Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який реалізує свої функції на підставі Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та Положення про Департамент.

Відповідно до Положення про Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму, яке було затверджене Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, **основним завданням Департаменту є забезпечення реалізації повноважень Уповноваженого у сфері здійснення парламентського контролю за дотриманням права на захист від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (далі – неналежне поводження) відповідно до вимог Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання.**

Однією з головних функцій Департаменту є **здійснення планових і позапланових відвідувань місць несвободи з метою недопущення неналежного поводження.**

Планові візити здійснюються відповідно до затвердженого річного Плану роботи Департаменту, тоді як позапланові візити переважно пов’язані з необхідністю перевірки інформації про системні порушення прав людини в діяльності тієї чи іншої установи, зокрема повідомлень щодо застосування катувань та жорстокого поводження.

З урахуванням різноманітності місць несвободи та їх принципової відмінності один від одного організаційну структуру Департаменту НПМ було побудовано за принципом спеціалізації (рис. 1.2).

До складу Департаменту увійшли три управління та шість відділів (загальна кількість персоналу – 34 працівники). Кожен відділ працює незалежно від інших відповідно до власного плану роботи, закріплений за конкретними міністерствами та відомствами й, відповідно, здійснює моніторинг чітко визначеного кола місць несвободи.

Така організація роботи Департаменту, на нашу думку, дає змогу значно підвищити загальну ефективність моніторингу місць несвободи: по-перше, моніторинг здійснюється одночасно шістьма підрозділами, а по-друге, кожен із них має у своєму складі експертів, які досконало знають особливості функціонування того чи іншого місця несвободи. Адже, наприклад, важко порівняти специфіку функціонування слідчого ізолятора та будинку дитини або ж психоневрологічного інтернату та пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства.

Станом на 31 грудня 2012 р. працівниками Департаменту було здійснено моніторингові візити до **169 установ**, які перебувають у підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ – 82 установи, Служби безпеки – 1 установа, Державної пенітенціарної служби – 31 установа, Державної прикордонної служби – 5 установ, Міністерства оборони – 2 установи, Міністерства охорони здоров'я – 16 установ, Міністерства соціальної політики – 26 установ та Міністерства освіти, науки, молоді та спорту – 6 установ.

1.3.2. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГОВИХ ВІЗИТІВ ДО МІСЦЬ НЕСВОБОДИ

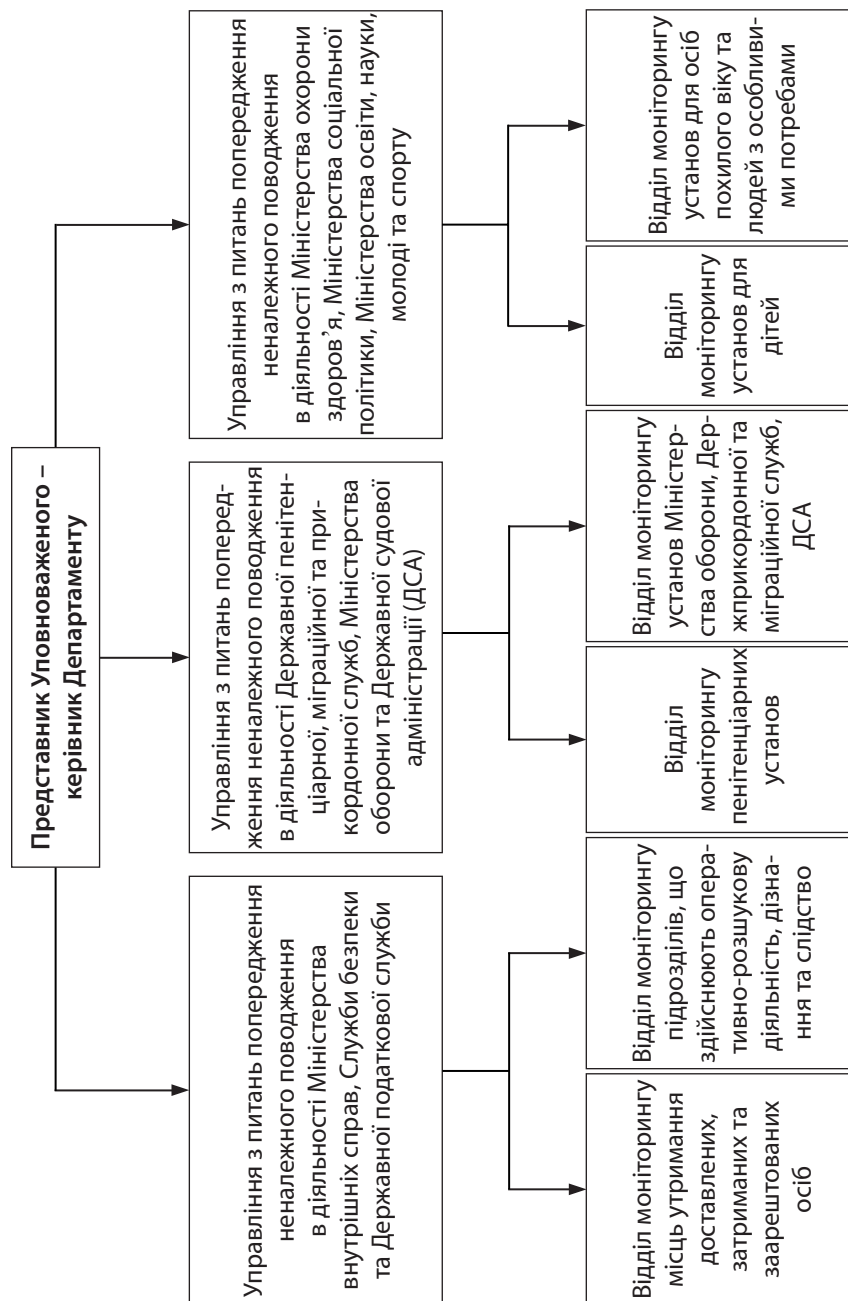
Основна увага під час відвідування місць несвободи звертається на відповідність національним і міжнародним стандартам умов утримання та поведіння з особами, що перебувають у місцях несвободи.

Усі моніторингові візити Департаменту здійснюються без попередження адміністрації відповідної установи про час, місце та дату візиту.

Для кожного типу місць несвободи розроблено окрему формалізовану анкету (чек-лист), що заповнюється під час моніторингового візиту.

За результатами аналізу зібраної інформації готується звіт, який містить аналіз виявлених порушень прав і свобод людини в діяльності тієї чи іншої установи, та рекомендації щодо їх усунення. Моніторинговий звіт готується упродовж семи днів, починаючи з дати закінчення візиту, та надсилається керівництву відповідного міністерства чи відомства з вимогою поінформувати Уповноваженого з прав людини протягом місячного терміну про заходи, вжиті на виконання наданих рекомендацій.

Рисунок 1.2. Структура Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму



1.3.3. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ

З першого дня офіс Уповноваженого чітко тримає курс на тісне співробітництво з громадянським суспільством та широко використовує ресурс третього сектору для розбудови діяльності національного превентивного механізму. Так, протягом року було проведено три робочих зустрічі представників Департаменту з питань реалізації НПМ з представниками НУО, які спеціалізуються на проблематиці НПМ. Під час першої було вирішено розробити Положення та Регламент Експертної ради з питань реалізації національного превентивного механізму при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, які б визначали методологічні засади та стандарти проведення моніторингових візитів до місць несвободи. Друга та третя стосувалися безпосередньо механізмів відбору та сертифікації, а також етичних засад діяльності моніторів місць несвободи та загальної стратегії розвитку НПМ в Україні на найближчі роки.

Безпосередньо за участю громадськості було здійснено моніторингові візити до 43 установ, що можуть бути віднесені до місць несвободи, з них 19 візитів були здійснені за участю експертів Асоціації незалежних моніторів та Харківського інституту соціальних досліджень, та 24 візити разом з координаторами зі зв'язків з громадськістю Уповноваженого з прав людини у Херсонській, Черкаській та Волинській областях. Варто додати, що на зазначених громадських координаторів фактично покладалася частина функцій регіональних представників Уповноваженого, у тому числі й участь у моніторингу місць несвободи, що стало можливим за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” в рамках проекту “Сприяння співпраці недержавних правозахисних організацій та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

У рамках моніторингу закладів соціальної реабілітації Міністерства освіти та науки, молоді і спорту експертами Харківського інституту соціальних досліджень спільно з представниками Департаменту НПМ здійснювалося поглиблене вивчення стану поводження з вихованцями, як з боку адміністрації цих закладів, так і працівників органів внутрішніх справ на етапі, що передував їх поміщенню до шкіл та училищ соціальної реабілітації. За результатами вивчення експертами Харківського інституту соціальних досліджень, за підтримки Європейського Союзу і Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) підготовлено аналітичний звіт, який містить детальний опис виявлених проблем у сфері забезпечення прав і свобод вихованців закладів соціальної реабілітації та ґрунтовні рекомендації для їх усунення (*детальніше підрозділ 1.4.8*).

Саме участь громадськості в цих візитах у повному обсязі забезпечила неупередженість і об'єктивність спостережень, які лягли в основу звітів з рекомендаціями щодо усунення виявлених порушень прав та свобод людини. Ці звіти з рекомендаціями були спрямовані відомствам, у підпорядкуванні яких перебувають відвідані заклади та установи. Одночасно з превентивною роботою відбувається створення алгоритмів моніторингових візитів. До виконання цієї роботи

також активно підключилася громадськість (Асоціація незалежних моніторів). Практично завершеними на теперішній час є алгоритми моніторингового візиту в місця несвободи в ДПтС, МВС, СБУ та Міністерства соціальної політики.

Зазначимо, що діяльність громадських організацій відіграє ключову роль у відборі та підготовці візитерів до місць несвободи. Так, у вересні – жовтні 2012 р. Харківським інститутом соціальних досліджень і Асоціацією незалежних моніторів місць несвободи спільно з департаментом з питань реалізації НПМ були проведені три тренінги щодо відбору та навчання візитерів до місць несвободи. Програма тренінгу включала нормативно-правову базу моніторингу місць несвободи, вивчення особливостей моніторингу різних місць несвободи, розгляд питань організації та етики моніторингу. В тренінгах узяли участь 50 учасників з усіх регіонів України. Серед них були й представники національних та регіональних правозахисних організацій. Зокрема, Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, Міжнародний жіночий правозахисний центр “Ла Страда Україна”, об’єднання “Жіночий консорціум України” та ін. На початок 2013 р. близько 30 учасників означених тренінгів поступово долучилися до моніторингової діяльності у своїх регіонах.

Крім цього, саме зусиллями громадськості й UNDP проведено перший тренінг з особливостей функціонування національних превентивних механізмів відповідно до вимог Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань (ФПКПК) для працівників Департаменту з питань реалізації НПМ. У тренінгу взяли участь експерт Підкомітету з питань попередження Комітету ООН проти катувань і фахівці Харківського інституту соціальних досліджень. Під час тренінгу експертами та співробітниками обговорювались питання стосовно схем та алгоритмів моніторингових візитів у місця несвободи; деякі аспекти спілкування під час візитів; питання організації таких візитів; питання щодо написання та публікації звітів за результатами моніторингу.

До зони відповідальності громадськості також належить розробка і публікація різних методичних та інформаційних матеріалів, які спрямовані на поступове розгортання діяльності НПМ в Україні. Упродовж 2012 р. Харківським інститутом соціальних досліджень за підтримки ОБСЕ було підготовлено та видано “Каталог місць несвободи соціальної сфери в Україні”. До цього видання увійшла вся інформація стосовно організації моніторингового візиту до понад 2000 установ, які належать Міністерству соціальної політики та Міністерству освіти і науки, молоді та спорту та Міністерству охорони здоров’я України. Каталог містить інформацію щодо назви, профілю, розташування, фактичної та планової наповнюваності закладів, контактну інформацію та буде корисний усім представникам громадськості, які займаються моніторингом місць несвободи.

Також представниками ХІСД було підготовлено до друку спеціальні буклет та брошуру, спрямовані на роз’яснення ключових ідей національного превентивного механізму; стислий опис проблем, що існують у місцях несвободи та містять інформацію, яка сприятиме залученню усіх бажаючих приєднатися до моніторингових візитів.

Окремо слід зазначити такий елемент НПМ, як Експертна рада при Представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань реалізації НПМ. Експертна рада створена з метою забезпечення надійної комунікації Секретаріату Уповноваженого з прав людини та представників громадськості. Головним завданням Ради має стати відбір і рекомендація моніторів для схеми відвідувань НПМ, розробка єдиної методології візитів, написання й узагальнення звітів і доповідей, розгляд етичних питань діяльності моніторів тощо. Особливість Експертної ради полягає також у тому, що, окрім членів Ради, до її роботи постійно залучаються спостерігачі від міжнародних і міждержавних організацій, що додатково забезпечує прозорість роботи НПМ в Україні.

Слід відзначити й значні зусилля громадських організацій у питанні обговорення проблем місць несвободи та національного превентивного механізму. Так, 15–16 листопада в м. Одесі відбулася Четверта Східноєвропейська конференція з питань НПМ, організована Харківським інститутом соціальних досліджень за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні та за організаційної підтримки Уповноваженого з прав людини.

У конференції взяли участь близько 40 представників зарубіжних і національних державних органів та громадських організацій. Зарубіжним досвідом впровадження національного превентивного механізму поділилися представники НПМ Польщі, Словенії, Сербської Республіки, Угорщини, Вірменії, Грузії, Киргизстану, Асоціації з попередження катувань. Разом із представниками іноземних НПМ проблеми майбутньої роботи українського механізму проти катувань активно обговорювали представники громадських організацій та державних органів – МВС України, МОЗ, Державної прикордонної служби, Державної пенітенціарної служби, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти, науки, молоді та спорту, Міністерства оборони та інших органів влади, які у своєму підпорядкуванні мають місця несвободи.

Стрижневою темою конференції було обговорення новоствореного національного превентивного механізму в Україні. Упродовж двох днів учасники конференції обговорювали проблемні питання побудови національних превентивних механізмів проти катувань і жорстокого поводження у своїх країнах, ділилися досвідом функціонування різних моделей НПМ, проблемами взаємодії з державними органами влади та громадськістю.

Також у співпраці з громадськістю регулярно висвітлюється і популяризується діяльність національного превентивного механізму. Так, спеціально створений для цієї мети та вже працює ресурс nrm.org.ua. Постійно оновлена інформація про поточну діяльність НПМ з'являється на інтернет-ресурсах Харківського інституту соціальних досліджень (khisr.kharkov.ua), Харківської правозахисної групи (khrpg.org), Центру інформації про права людини (humanrights.com.ua), у соціальній мережі Facebook.

1.4. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ МІСЦЬ НЕСВОБОДИ (ОКРЕМО ПО КОЖНОМУ ВІДОМСТВУ)

1.4.1. МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Мережа місць несвободи, що перебувають у складі Міністерства, є найчисельнішою порівняно з іншими відомствами. До складу так званих офіційних місць несвободи можна віднести установи, спеціально обладнані для тримання осіб і спеціальні транспортні засоби для конвоювання затриманих, заарештованих та засуджених осіб.

До установ, спеціально обладнаних для тримання осіб, належать:

- 1303 кімнати для затриманих і доставлених чергових частин органів внутрішніх справ МВС України, у яких упродовж 2012 р. трималося 17 014 осіб;
- 462 ізолятори тимчасового тримання, підпорядкованих органам внутрішніх справ МВС України, у яких протягом року трималося 209 116 осіб;
- 27 спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, у яких протягом року трималося 4895 осіб;
- 18 приймальників-розподільників для дітей, у яких упродовж року трималося 233 дитини;
- 587 спеціальних палат у медичних закладах, у яких упродовж року трималося 868 осіб, у т. ч. 339 осіб, хворих на туберкульоз.

Найбільша кількість осіб, з-поміж спеціальних установ МВС, утримується в ізоляторах тимчасового тримання (рис. 1.3). Однак, починаючи з 2010 р., намітилася тенденція до зменшення кількості утримуваних осіб (з 269 тис. у 2010 р. до 209 тис. у 2012 р.), що відповідно привело й до зменшення загальної кількості ізоляторів (з 480 у 2010 р. до 462 у 2012 р.).

Відбулися й зміни в діяльності інших типів спеціальних установ (рис. 1.4). Так, у 2010 р. були ліквідовані приймальники-розподільники для осіб, що підозрюються у занятті бродяжництвом у зв'язку з визнанням Конституційним Судом неконституційним положення статті 11 Закону України “Про міліцію”, яким міліції надавалося право затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях осіб, яких запідозрено у занятті бродяжництвом, на строк до 30 діб за вмотивованим рішенням суду.

Як наслідок, зазначені установи були переважно перепрофільовані у спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту (рис. 1.5). Кількість приймальників-розподільників для дітей упродовж останніх п'яти років залишилася незмінною.

Рисунок 1.3. Кількість ізоляторів тимчасового тримання та осіб, що в них утримувалися упродовж року (2008–2012 рр.)

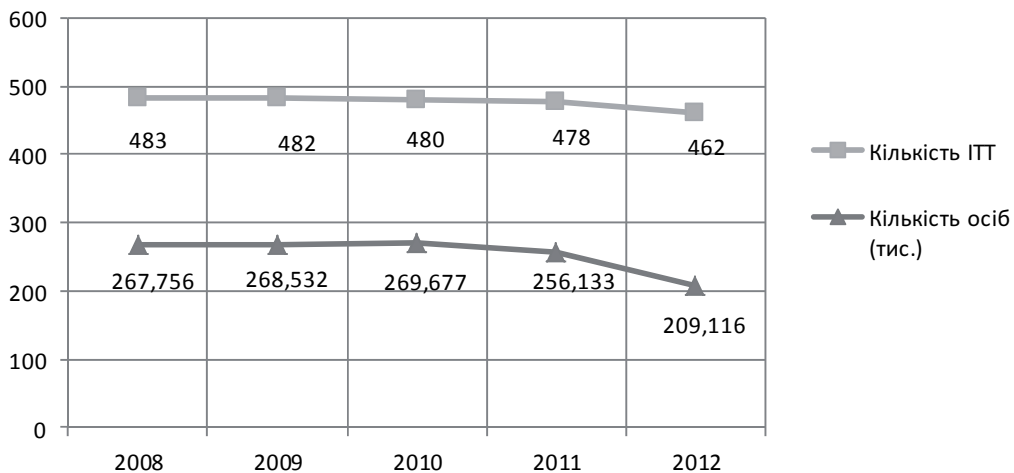


Рисунок 1.4. Кількість спецстанов МВС України (2008–2012 рр.)

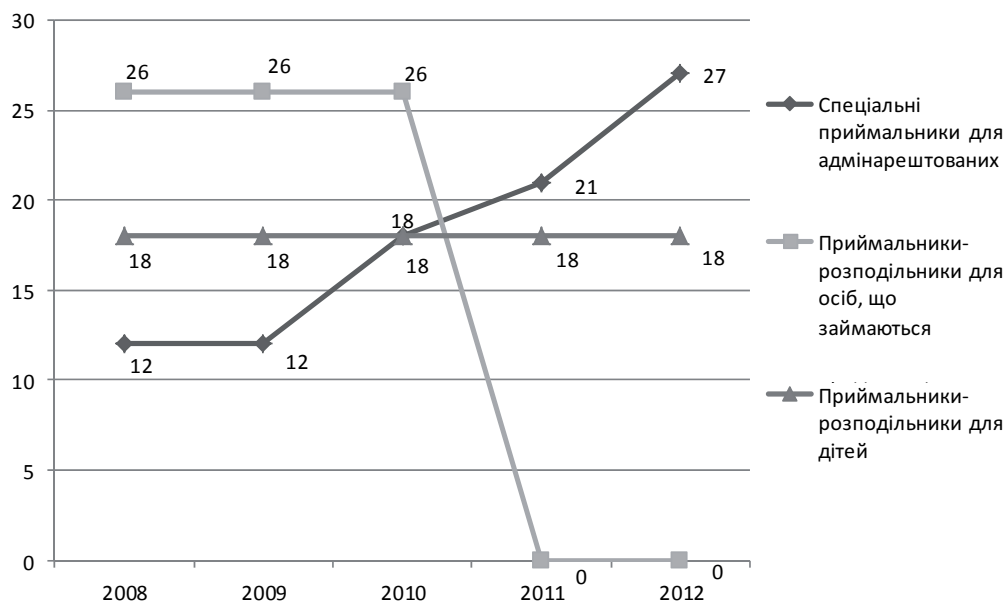
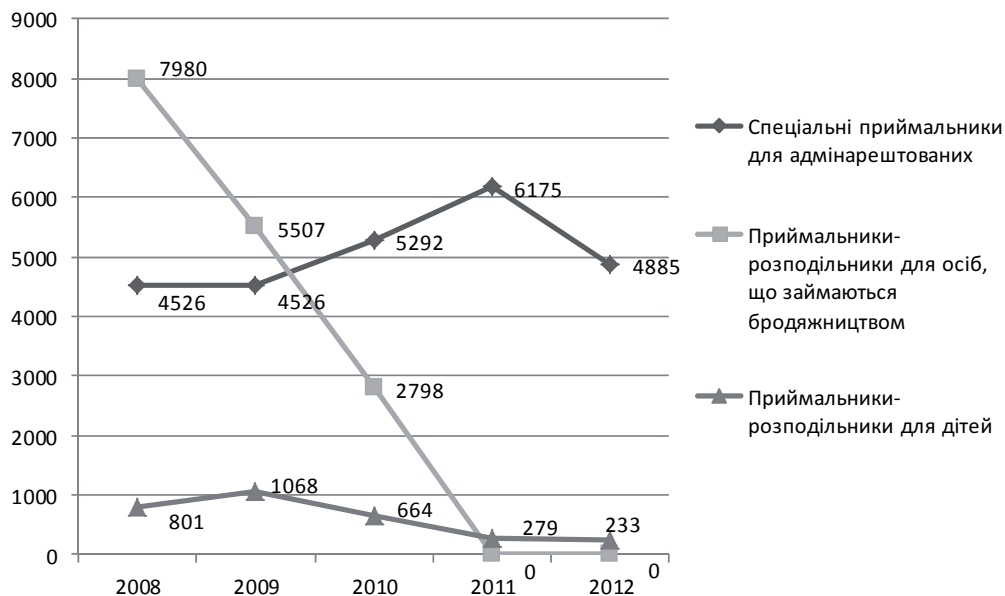


Рисунок 1.5. Кількість осіб, що утримувалися у спецстановах МВС України упродовж року (2008–2012 рр.)



До спеціальних транспортних засобів для конвоювання затриманих, заарештованих та засуджених осіб належать:

- спеціальні вагони типу “СТ” (вагонзаки, “столипінські вагони”) – для етапування взятих під варту та засуджених осіб;
- спеціальні автомобілі органів внутрішніх справ МВС для перевезення взятих під варту та засуджених осіб (автозаки);
- спеціальні автомобілі внутрішніх військ МВС для перевезення взятих під варту та засуджених осіб (автозаки).

Варто зауважити, що загальна кількість осіб, переміщених за допомогою спеціальних транспортних засобів, перевищує 1 млн, однак при її підрахуванні треба брати до уваги той факт, що деякі особи переміщувалися упродовж року кілька разів, при цьому різними типами спеціальних транспортних засобів. Так, доставляння однієї особи до суду зі слідчого ізолятора й у зворотному напрямку рахуватиметься двічі, при цьому засідань суду протягом року може бути кілька.

З урахуванням цих аспектів зазначимо, що протягом року спеціальними транспортними засобами було переміщено:

- 178 459 узятих під варту та засуджених осіб – за допомогою 29 спеціальних вагонів типу “СТ”;

- 684 278 узятих під варту та засуджених осіб – за допомогою 711 спеціальних автомобілів органів внутрішніх справ МВС (автозаків);
- 316 950 узятих під варту та засуджених осіб – за допомогою 211 спеціальних автомобілів внутрішніх військ МВС (автозаки).

Проте існують і так звані неофіційні місця несвободи, до яких належать кабінети оперативних працівників та слідчих, кімнати для проведення допитів, а також будь-які інші приміщення на території органів внутрішніх справ, у яких теж можуть утримуватися або утримуються люди проти їхньої волі. Усього ж кількість міських, районних і лінійних (на залізниці) органів внутрішніх справ **1062**.

Протягом 2012 р. працівники Департаменту відвідали **82 установи**, що перебувають у підпорядкуванні Міністерства: 45 міських, районних і лінійних органів внутрішніх справ, 26 ізоляторів тимчасового тримання, 8 спеціальних приймальників, 2 автозаки, 2 спеціальних вагони “СТ”, 1 приймальник-розподільник для дітей.

Відвідані органи, підрозділи та спеціальні установи МВС

Автономна Республіка Крим (відвідано двічі): ізоляторів тимчасового тримання – 3, міськрайлінвідділів – 6;

Волинська область: ізолятор тимчасового тримання; спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту; міський відділ внутрішніх справ;

Дніпропетровська область: ізоляторів тимчасового тримання – 2, спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту – 1, міськрайлінвідділів – 2;

Донецька область: ізоляторів тимчасового тримання – 4, міськрайлінвідділів – 5;

Київська область: ізолятор тимчасового тримання, спеціальний автомобіль – 1, міськрайлінвідділи – 4;

Львівська область: ізолятор тимчасового тримання, приймальник-розподільник для дітей, міськрайлінвідділи – 3;

Одеська область: ізоляторів тимчасового тримання – 4, спеціальний автомобіль, спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, міськрайлінвідділи – 4;

Тернопільська область: ізоляторів тимчасового тримання – 2, спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, міськрайлінвідділи – 3;

Харківська область: ізолятор тимчасового тримання, спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, міськрайлінвідділи – 3;

Херсонська область: ізоляторів тимчасового тримання – 2, міськрайвідділів – 4;

Хмельницька область: ізоляторів тимчасового тримання – 3, спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, міськрайлінвідділів – 4;

Черкаська область (відвідано двічі): ізоляторів тимчасового тримання – 2, спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, міськрайлінвідділів – 2;

м. Київ: спеціальний приймальник для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, районних управлінь – 3, територіальний відділ міліції – 1.

Деякі недоліки, виявлені під час моніторингових візитів, можна розцінювати як **жорстоке, нелюдське, або таке, що принижує гідність, поводження, зокрема:**

- несвоєчасне й неякісне харчування осіб, які тримаються в спецустановах і кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин;
- незабезпеченість постійного вільного доступу до проточної та питної, а також до гарячої води;
- надмірна вологість і ураженість грибок стін деяких камер ІТТ;
- тримання осіб, хворих на туберкульоз, у тому числі з відкритою формою, у одній камері зі здоровими людьми;
- невиконання рекомендацій лікарів щодо необхідності додаткових обстежень у лікувальних закладах осіб, яким надавалася медична допомога, що створює загрозу життю та здоров'ю утримуваних осіб;
- несвоєчасне виведення на прогулянки утримуваних осіб;
- недостатність природного освітлення в камерах і кімнатах для затриманих та доставлених;
- окремі камери, кімнати та палати установ не обладнані санвузлами, наявність яких передбачена національними та міжнародними стандартами, або облаштування наявних санвузлів не відповідає відомчим будівельним нормам і вимогам міжнародних норм щодо гігієни, зручності користування, запобігання поширенню неприємних запахів, або ж їх розміщення є таким, що користування ними принижує гідність особи, оскільки заходи щодо дотримання особистої гігієни, справляння природних потреб відбуваються у полі зору інших осіб (відсутні перегородки та двері), або камер відеоспостереження;
- у камерах, кімнатах і палатах установ відсутня або неналежно функціонує припливна вентиляція з механічним спонуканням та не передбачено підігріву припливного повітря у холодну пору року;
- вікна камер і кімнат не обладнані кватирками для вентиляції, чим унеможливлений доступ свіжого повітря;
- залучення утримуваних осіб до проведення процесуальних та інших дій у години відпочинку;
- необґрунтовані відмови в отриманні передач утримуваними особами.

За зверненням командування внутрішніх військ МВС України працівниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму було вивчено стан конвоювання взятих під варту та засуджених осіб залізничним транспортом.

Встановлено, що внутрішні війська МВС є єдиною державною структурою, яка виконує завдання з конвоювання взятих під варту та засуджених осіб залізничним транспортом. Для цього внутрішні війська орендують в Укрзалізниці 29 спеціальних вагонів типу “СТ”, якими обслуговується 143 маршрути конвоювання. Понад 90 % зазначених вагонів експлуатуються понад установлений термін (28 років) та є морально застарілими.

Головне управління внутрішніх військ МВС, починаючи з 2005 р., щорічно звертається до Міністерства інфраструктури України з проханнями вжити необхідних заходів для оновлення парку спеціальних вагонів “СТ”, передбачивши в Державному бюджеті України кошти для придбання сучасних спеціальних вагонів, які відповідають міжнародним нормам і стандартам, проте це питання поки що не має позитивного вирішення.

Перевіркою вагонів встановлено, що вони дійсно перебувають у неналежній стані. У цих вагонах немає ніякої вентиляції, що створює нестерпні умови перебування в них у спекотну пору року як для взятих під варту та засуджених, так і для військовослужбовців внутрішніх військ. У холодну ж пору року у вагонах, навпаки, холодно через застарілі системи опалення, що працюють на твердому паливі.

Для забезпечення зв'язку у вагонах використовуються лампові радіостанції, які постійно виходять з ладу, що створює небезпеку для своєчасного отримання конвоєм допомоги у разі насильства як серед утримуваних, так і стосовно особового складу конвою з боку заарештованих та засуджених, спроб втечі, пожеж тощо.

Для підтримання таких вагонів у придатному для експлуатації стані щороку необхідно вкладення дедалі більше коштів Державного бюджету.

У камерах спеціальних вагонів загальною площею трохи більше 3 кв. м, що обладнані жорсткими лавами шириною 0,5 м (постільні речі та матраци не передбачено), іноді доводиться перевозити до 12–16 осіб, відповідно у вагоні, розрахованому на перевезення до 70 осіб, одночасно перевозиться до 100 і більше осіб.

Спеціальні вагони обладнані лише одним санітарним вузлом для заарештованих і засуджених та одним санітарним вузлом для військовослужбовців, що відповідно унеможлиблює забезпечення справляння в'язнями природних потреб у час, коли вони того забажають, у чистих і пристойних умовах.

Особи, які перевозяться, не мають постійного доступу до питної води. Вони також не забезпечуються гарячим харчуванням через відсутність умов для приготування їжі.

Враховуючи тривалість перебування взятих під варту та засуджених осіб у таких умовах (для прикладу варта за маршрутом Вінниця–Черкаси перебуває у дорозі майже чотири доби) їх не можна розцінювати інакше як жорстоке і таке, що принижує людську гідність, поводження та покарання.

До речі, починаючи з 2000 р., Європейський комітет із запобігання катуванням і нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню і покаранню (далі – ЄКПТ) вносив Урядові України рекомендації щодо покращання умов перевезення взятих під варту та засуджених осіб.

У доповіді за результатами візиту до України у 2000 р. зазначалося: “130. Стосовно перевезення залізничним транспортом делегація перевірила умови в одному із спеціальних вагонів для перевезення осіб під вартою. Він має камери площею 2 і 3,5 кв. м, у яких містяться відкидні сидіння. Менші камери розраховані для перевезення шести осіб за тривалості поїздки не більше чотирьох годин і чотирьох осіб – у разі тривалішої поїздки. У більших камерах (площею 3,5 кв. м) могли перевозити до шістнадцяти осіб у разі нетривалої поїздки і дванадцять осіб – при поїздках на далекі відстані. У камери потрапляло трохи природного світла, однак вентиляція була недостатньою. Туалети для ув’язнених були в огидному стані, забиті екскрементами, хоча за кілька хвилин очікувалася посадка засуджених у вагон для тривалої поїздки.

Жодних заходів щодо забезпечення осіб під вартою їжею, навіть у поїздках на далекі відстані, не вживалося; що стосується питної води, то вона містилася в невеликому контейнері, який для них був єдиним її джерелом протягом усієї поїздки”.

На думку експертів, ***спосіб, у який перевозили осіб під вартою, особливо залізничним транспортом, є неприйнятним, якщо враховувати, зокрема, матеріально-побутові умови і можливу тривалість поїздки.***

ЄКПТ рекомендує переглянути умови перевезення осіб під вартою в Україні у світлі викладених зауважень. Він рекомендує органам влади України вжити таких негайних заходів:

- значно зменшити максимальну кількість ув’язнених, яка допускається в камерах спеціального вагона: у камері площею 3,5 кв. м у жодному разі не можна перевозити більше шести осіб, а в камері площею 2 кв. м – більше трьох осіб;
- подбати про те, щоб під час перевезення залізничним транспортом особи під вартою мали питну воду, і вжити необхідних заходів для забезпечення їм належного харчування протягом тривалих поїздок.

У своїй доповіді Українському Урядові про результати візиту до України, який відбувся з 24 листопада до 6 грудня 2002 р., ЄКПТ висловив низку рекомендацій стосовно перевезення осіб під вартою автомобільним і залізничним транспортом. Це питання було знову порушено перед органами влади України у 2002 р., і

вони повідомили, що створено робочу групу для вирішення питання про передачу функцій конвоювання осіб під вартою від Міністерства внутрішніх справ до Департаменту з питань виконання покарань. Беручи до уваги надзвичайно серйозні факти, які знову встановила делегація під час візиту 2002 р., “ЄКПТ рекомендує органам влади України вирішити питання щодо умов, за яких здійснюється перевезення осіб під вартою, у першочерговому порядку та з належним врахуванням рекомендацій, викладених у пункті 131 доповіді про результати візиту 2000 р.”.

Окрім цього, з урахуванням зазначених висновків і рекомендацій ЄКПТ Українському Урядові Європейський суд з прав людини визнав порушенням статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у рішенні у справі “Яковенко проти України” від 25 жовтня 2007 р., звернувши увагу й на процес етапування заявника у спеціальних вагонах, зокрема:

- щодо перевезення залізничним транспортом Суд зауважує, що версії сторін розходилися стосовно кількості осіб, яку зазвичай перевозили у вагонах. Суд зазначає: якщо враховувати те, що за національними нормами на одного ув’язненого припадає 0,3 кв. м простору в разі нетривалої залізничної поїздки, тоді виходить, що за поміщення 70 ув’язнених у вагон, розрахований на 104 місця, на одного ув’язненого припадатиме 0,4 кв. м простору, а це, як уже зазначалося вище, є неприйнятним для перевезень ні на які відстані;
- Суд також бере до уваги висновки ЄКПТ про незадовільність вентиляції у вагонах, незабезпечення харчуванням та недостатнє забезпечення водою;
- Суд зауважує, що заявник мусив терпіти такі незадовільні умови двічі на місяць при переїзді до Севастопольського ІТТ і назад протягом двох років і восьми місяців, тобто загалом протягом приблизно 64 таких поїздок;
- Суд доходить висновку, що поводження, якого зазнав заявник під час багаторазових переїздів між Севастопольським ІТТ і Сімферопольським СІЗО, перевищило мінімальний рівень жорстокості (див. справу “Худоїоров проти Росії” від 8 листопада 2005 р.) і що було порушено статтю 3 Конвенції.

Під час відвідувань виявлені **типові порушення прав і свобод людини**, що є **притаманними всім зазначеним типам місць несвободи**:

- камери і кімнати не обладнані столами для приймання їжі, табуретами, настінними шафами та тумбочками для зберігання продуктів харчування і предметів особистої гігієни або це обладнання не відповідає вимогам відомчих будівельних норм та міжнародних стандартів;
- у камерах і кімнатах, де перебувають утримувані, немає кнопок виклику постового, що створює небезпеку своєчасного втручання в усілякі можливі інциденти (насильство серед затриманих, спроби самогубства, пожежі тощо);

- не всі камери та кімнати, де перебувають утримувані, забезпечені постійно функціонуючою системою відеоспостереження, що також створює небезпеку своєчасного втручання з метою упередження насильства серед утримуваних, спроб самогубства, пожеж тощо;
- установи не забезпечені душовими кабінами у кількості, що передбачена відомчими будівельними нормами та міжнародними стандартами, невідповідність наявних душових вимогам базових стандартів;
- у спеціальних установах відсутні або не працюють телефони довіри, з допомогою яких утримувані особи могли б надавати інформацію про стан дотримання прав людини в цих установах;
- спеціальні установи не забезпечені медичним обладнанням і витратним майном відповідно до норм, визначених національними та міжнародними стандартами;
- камери і кімнати, де перебувають утримувані, не обладнані радіодинаміками з автономними регуляторами гучності та антенами ефірного телебачення;
- ненадання утримуваним особам можливості користуватися юридичною літературою;
- відсутність або невідповідність вимогам національних та міжнародних стандартів приміщень, призначених для забезпечення належного санітарно-гігієнічного стану, безпеки утримуваних, надання їм медичної допомоги тощо.

Також до типових недоліків місць несвободи, за винятком приймальників-розподільників для дітей, належать:

- недотримання нормативу корисної площі з розрахунку 4 кв. м на одну особу без урахування санітарного блоку та площі, необхідної для розміщення предметів загального користування;
- невідповідність національним і міжнародним стандартам обладнання ліжок, призначених для відпочинку утримуваних;
- наявність у камерах і кімнатах, де перебувають утримувані, бетонної підлоги, що також не відповідає вимогам національних та міжнародних стандартів.

Під час відвідувань виявлені деякі недоліки, притаманні ІТТ і спеціальним приймальникам для утримання осіб, підданих адміністративному арешту:

- невідповідність кількості, площі й обладнання прогулянкових двориків національним та міжнародним стандартам (недостатня площа, відсутні козирки для захисту від атмосферних опадів тощо);
- відсутність кімнат для побачень, через що особам, які тримаються в цих установах, побачення з рідними не надаються.

Крім того, спеціальні приймальники для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, функціонують на підставі Положення про спеціальний приймальник при органі внутрішніх справ для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, затвердженого наказом МВС України від 18 вересня 1992 р. № 552. Всупереч вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 “Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” зазначений наказ не узгоджений з Конституцією та законами України, іншими актами законодавства, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Деякі виявлені недоліки є притаманними саме ІТТ і кімнатам для затриманих та доставлених чергових частин:

- неознайомлення осіб, які поміщуються до ІТТ, до кімнат затриманих і доставлених чергових частин, з їхніми правами та обов’язками;
- неповідомлення про місце перебування осіб, поміщених до ІТТ і кімнат затриманих та доставлених чергових частин, їхніх родичів.

До виявлених недоліків щодо умов тримання, притаманних виключно ІТТ, слід також віднести:

- розташування значної частини ІТТ у підвальних або напівпідвальних приміщеннях;
- відсутність системи відеозапису з архівацією даних у кабінетах слідчих і адвокатів;
- порушення вимог щодо роздільного тримання в камерах різних категорій осіб.

Неналежне ведення службової документації:

- у Журналах первинного обстеження осіб, які поміщаються в ІТТ, відсутні власноручні записи таких осіб про наявність або відсутність скарг на стан здоров’я;
- неналежним чином ведуться Журнали реєстрації надання медичної допомоги особам, які утримуються в ІТТ, чим унеможлиблюється контроль за забезпеченням права на медичну допомогу та встановлення обставин отримання тілесних ушкоджень особами, які там тримаються;
- у Книгах обліку виведення утримуваних із камер не зазначаються підстави виведення та працівники ОВС, до яких виводяться утримувані;
- Книги скарг і пропозицій ведуться неналежним чином, у результаті порушується право громадян на звернення з приводу протиправних дій працівників міліції. Не забезпечено вільний доступ до Книги скарг та пропозицій;

- неналежно ведуться Журнали обліку доставлених, відвідувачів та запрошених до міськрайлінорганів, чим ускладнюється контроль за правомірністю доставляння та перебування громадян у службових приміщеннях міліції. У Журналах не завжди вказується час залишення доставленою (запрошеною) особою приміщення ОВС, не відображаються заходи, яких було вжито стосовно доставленої особи (складено протокол, відібране пояснення та інше), не завжди зазначається посада, прізвище працівника міліції, яким особа, доставлена чи запрошена до ОВС. Записи в Журналах не містять інформації щодо того, в якому статусі особа перебувала в міськрайлінвідділі (доставленого, запрошеного чи відвідувача). Під час відвідувань виявлялися факти втручання і намагання знищити записи з метою унеможливлення встановлення часу перебування громадян у приміщеннях міліції;
- у книгах прийому та здачі чергування не зазначається інформація щодо осіб, які тримаються в кімнатах затриманих та доставлених, у тому числі з перевищенням установлених термінів тримання;
- журнали реєстрації надання медичної допомоги особам, які утримуються в черговій частині, ведуться неналежним чином, чим унеможлиблюється контроль за забезпеченням права на медичну допомогу та встановлення обставин отримання тілесних ушкоджень доставленими до чергових частин;
- відсутні або ведуться неналежним чином Журнали інформування центрів з надання безоплатної правової допомоги затриманим;
- ведення документації патрульної служби в частині обліку осіб, затриманих і доставлених до підрозділів міліції, не відповідає вимогам Статуту патрульно-постової служби міліції України.

Рекомендації, надані керівництву МВС України за результатами моніторингу

1. Відповідно до вимог Закону України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” облаштувати пандуси на входах до органів і підрозділів внутрішніх справ, які б відповідали Державним будівельним нормам України (ДБН В.2.2-17:2006) “Будинки і споруди. Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення”.
2. Забезпечити громадянам вільний доступ до приймалень громадян органів і підрозділів внутрішніх справ.
3. Забезпечити вільний доступ до книги скарг і пропозицій органу внутрішніх справ.
4. Забезпечити негайне повідомлення рідних і близьких про затримання осіб як в адміністративному порядку, так і за підозрою у скоєнні злочину.

5. Унеможливити випадки тримання у міськрайліноорганах внутрішніх справ доставлених осіб понад строки, встановлені статтею 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення.
6. Укласти договори про закупівлю послуг за державні кошти з постачання гарячої їжі – триразового гарячого харчування для осіб, які утримуються в кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ.
7. Обладнати в органах і підрозділах внутрішніх справ кімнати для проведення слідчих дій та інших заходів відповідно до вимог Положення, затвердженого наказом МВС України від 18 грудня 2003 р. № 1561.
8. Виключити випадки залучення осіб, які тримаються в ізоляторах тимчасового тримання, до процесуальних та інших дій, за винятком невідкладних випадків, у години відпочинку, які встановлені Правилами внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України, затвердженими наказом МВС України від 2 грудня 2008 р. № 638, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 12 лютого 2009 р. за № 137/16153.
9. Заборонити без законних на те підстав використовувати фізичну працю адміністративно арештованих осіб, які тримаються в ізоляторах тимчасового тримання та спеціальних приймальниках для утримання осіб, підданих адміністративному арешту органів внутрішніх справ.
10. Забезпечити своєчасне виведення осіб, які тримаються в ізоляторах тимчасового тримання, на щоденні прогулянки.
11. Облаштувати в ізоляторах тимчасового тримання та спеціальних приймальниках для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, органів внутрішніх справ необхідну кількість прогулянкових двориків та обладнати їх відповідно до вимог ВБН В.2.2-49-2004, затверджених наказом МВС України від 12 липня 2004 р. № 775.
12. Привести місткість камер ізоляторів тимчасового тримання, спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, кімнат для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ у відповідність до національних та міжнародних норм і стандартів, якими передбачено не менше 4 кв. м корисної площі на одну особу без урахування санітарного блоку та площі, необхідної для розміщення предметів загального користування.
13. Привести рівень природного освітлення камер ізоляторів тимчасового тримання, спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, кімнат для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ у відповідність до національних та міжнародних норм і стандартів.
14. Обладнати кабіни санвузлів камер ізоляторів тимчасового тримання, спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, кімнат для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ відповідно до вимог національних та міжнародних норм і стандартів.

15. Обладнати камери спецустанов табуретами, настінними шафами і приліжковими тумбочками для зберігання продуктів харчування і предметів особистої гігієни, радіодинаміками, антенами ефірного телебачення, кнопками виклику постового.
16. Обладнати в ізоляторах тимчасового тримання та спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, душові з розрахунку можливості одночасного миття осіб, які утримуються у найбільшій камері, відповідно до вимог ВБН В.2.2-49-2004, затверджених наказом МВС України від 12 липня 2004 р. № 775.
17. У зв'язку з розташуванням ізоляторів тимчасового тримання у підвальних і напівпідвальних приміщеннях, а також невідповідністю умов тримання осіб, підданих адміністративному арешту, затриманих за підозрою у скоєнні злочину, взятих під варту та засуджених національним і міжнародним нормам та стандартам зупинити функціонування таких спеціальних установ міліції.
18. Забезпечити роздільне тримання в ізоляторах тимчасового тримання і кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ різних категорій осіб.
19. Заборонити тримання в одній камері ізоляторів тимчасового тримання та спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, осіб, хворих на туберкульоз та інші інфекційні хвороби, зі здоровими.
20. Обладнати в ізоляторах тимчасового тримання та спеціальних приймальниках для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, органів внутрішніх справ кімнати для побачень.
21. Забезпечити функціонування в органах і підрозділах внутрішніх справ “телефонів довіри”, через які затримані особи за підозрою в скоєнні злочину та в адміністративному порядку зможуть надавати інформацію про стан дотримання прав і законних інтересів громадян у спеціальних установах міліції й кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ.
22. Забезпечити ізолятори тимчасового тримання, спеціальні приймальники для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, кімнати для затриманих і доставлених чергових частин органів внутрішніх справ господарським, медичним інвентарем та витратним майном відповідно до норм належності, затверджених наказом МВС України від 25 вересня 2006 р. № 946.
23. Облаштувати в ізоляторах тимчасового тримання та спеціальних приймальниках для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, кімнати відпочинку особового складу.
24. З метою забезпечення роздільного тримання різних категорій затриманих осіб обладнати у міськрайліноорганах внутрішніх справ не менше двох кімнат для затриманих та доставлених чергових частин (за відомчими нормами не менше трьох).

25. Узгодити нормативно-правові підстави функціонування спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, з чинним національним законодавством і міжнародними нормами права, згода на застосування яких надана Верховною Радою України.
26. Кабінетові Міністрів України вивчити питання щодо можливості переведення транспортування взятих під варту і засуджених осіб виключно спеціальними автомобілями, обладнаними відповідно до міжнародних норм і стандартів, а також обґрунтувати економічну ефективність й доцільність подальшого використання спеціальних вагонів “СТ” для перевезення взятих під варту та засуджених осіб.
27. У разі ухвалення висновку щодо доцільності використання залізничного транспорту для перевезення взятих під варту і засуджених осіб внести зміни до бюджету Міністерства інфраструктури України на 2013 р. та передбачати виділення коштів, необхідних на придбання сучасних спеціальних вагонів “СТ”, які відповідають міжнародним нормам і стандартам, на наступні роки до їх повної заміни.
28. Забезпечити належне ведення документації ізоляторів тимчасового тримання, спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, органів внутрішніх справ відповідно до вимог чинних нормативно-правових актів МВС України.
29. Забезпечити належне ведення журналів обліку доставлених, запрошених і відвідувачів та іншої документації чергових частин органів внутрішніх справ відповідно до вимог Інструкції, затвердженої наказом МВС від 28 квітня 2009 р. № 181, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 серпня 2009 р. за № 786/16802.
30. Забезпечити ведення службової документації підрозділів патрульної служби міліції відповідно до вимог Статуту патрульно-постової служби міліції України, затвердженого наказом МВС України від 28 липня 1994 р. № 404.
31. Забезпечити якісне вивчення в системі службової підготовки спецкурсу “Дотримання прав і свобод людини в діяльності ОВС”.

1.4.2. ДЕРЖАВНА ПЕНІТЕНЦІАРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

До складу Державної пенітенціарної служби входять 224 установи, які можуть бути віднесені до місць несвободи. Серед них:

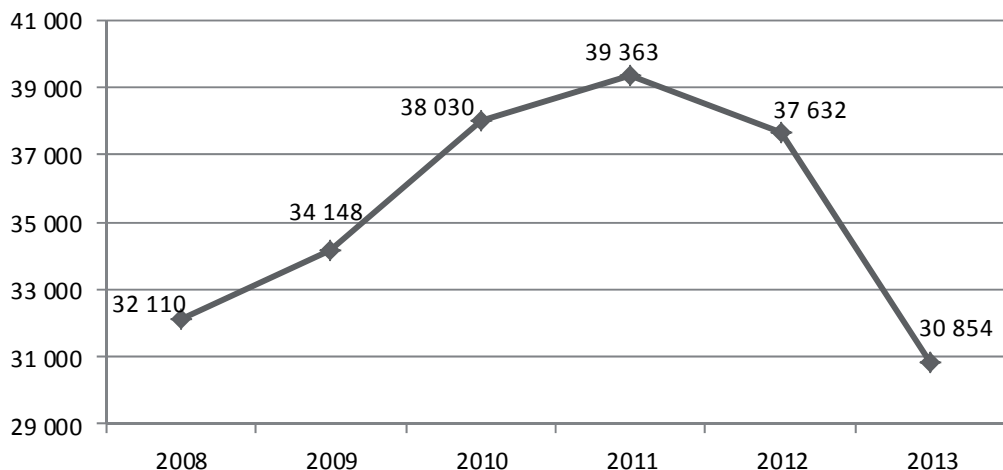
- *33 слідчі ізолятори* – місця попереднього ув'язнення. Метою діяльності цих установ є запобігання можливому ухиленню особи, взятої під варту, від органів досудового розслідування та суду, перешкоджанню кримінальному провадженню або зайняттю злочинною діяльністю, а також забезпечення виконання вироку та видачі особи (екстрадиції) або її транзитного перевезення. У них перебувають узяті під варту особи на час досудового розслідування та судового розгляду, відбувають покарання засуджені до арешту,

- залишені особи для робіт з господарського обслуговування;
- 112 виправних колоній – місця для відбування кримінального покарання у вигляді позбавлення волі;
 - 8 виховних колоній – місця для відбування кримінального покарання у вигляді позбавлення волі для неповнолітніх;
 - 23 виправних центри – місця для відбування кримінального покарання у вигляді обмеження волі;
 - 42 арештних дома – місця для відбування кримінального покарання у вигляді арешту;
 - 6 лікувальних закладів.

Починаючи з 2011 р., простежується стійка тенденція до зменшення кількості осіб, які перебувають у слідчих ізоляторах (рис. 1.6). Частково проблема переповненості СІЗО була розв'язана за рахунок створення дільниць слідчих ізоляторів при виправних колоніях. Станом на 1 січня 2013 р. у зазначених дільницях утримувалося 1136 осіб.

Аналіз статистичних даних щодо кількості осіб, які відбувають покарання в установах виконання покарань різних типів, також свідчить про наявну тенденцію щодо зменшення кількості осіб, які відбувають покарання у виховних колоніях (з 1606 осіб у 2008 р. до 1264 у 2013-ому).

Рисунок 1.6. Кількість осіб, які утримувалися в слідчих ізоляторах станом на 1 січня (2008–2013 рр.)



Упродовж 2012 р. працівники Департаменту відвідали **31 установу**, що перебуває у підпорядкуванні ДПтСУ: 11 слідчих ізоляторів; 18 виправних колоній; 1 виправний центр; 1 виховну колонію. Це:

Сімферопольський слідчий ізолятор (двічі);
Сімферопольська виправна колонія № 102 (двічі);
Дніпропетровський слідчий ізолятор;
Софіївська виправна колонія № 45;
Дніпродзержинська виправна колонія № 34;
Березанська виправна колонія № 95;
Хмельницький слідчий ізолятор;
Ізяславська виправна колонія № 31;
Замкова виправна колонія № 58;
Райківецька виправна колонія № 78;
Одеський слідчий ізолятор;
Чорноморська виправна колонія № 74;
Копичинська виправна колонія № 112;
Чортківський слідчий ізолятор;
Збаразька виправна колонія № 63;
Львівський слідчий ізолятор;
Самборська виховна колонія;
Личаківська виправна колонія № 30;
Львівська виправна колонія № 48;
Черкаський слідчий ізолятор;
Херсонський слідчий ізолятор;
Дар'ївська виправна колонія № 10;
Бердичівська виправна колонія № 70;
Маневицька виправна колонія № 42;
Луцький слідчий ізолятор;
Донецький слідчий ізолятор;
Макіївська виправна колонія № 32;
Сніжанська виправна колонія № 127;
Керченський виправний центр.

Під час моніторингу виявлені деякі типові порушення прав людини, які можуть кваліфікуватися як **неналежне поводження**, зокрема:

- кількогодиннє тримання осіб у кабінах збірного відділення слідчих ізоляторів, які взагалі не пристосовані для тримання осіб (відсутні вікна, вентиляція, санвузли);
- тривале тримання в слідчих ізоляторах осіб, які визнанні неосудними за

- результатами судово-психіатричних експертиз і до прийняття відповідного рішення суду щодо застосування примусових заходів медичного характеру;
- недостатність природного та штучного освітлення в камерах;
 - відсутність примусової вентиляції у камерних та інших приміщеннях, де утримуються особи;
 - надмірна вологість та ураженість грибком стін деяких камер;
 - тримання осіб, хворих на туберкульоз, у тому числі з відкритою формою, у одній камері зі здоровими особами;
 - направлення осіб до суду зі слідчих ізоляторів для участі в судових засіданнях без відповідного забезпечення їх продуктами харчування.

До інших типових порушень прав і свобод людини, що є притаманними всім зазначеним типам місць несвободи, можна віднести:

- несвоєчасне та неефективне розслідування випадків отримання ув'язненими та засудженими тілесних ушкоджень;
- недотримання нормативу корисної площі з розрахунку 2,5 кв. м на одного ув'язненого в слідчих ізоляторах та 4 кв. м на одну особу – у виправних колоніях;
- корпусні приміщення слідчих ізоляторів, спальні приміщення виправних установ потребують проведення поточних та капітальних ремонтів;
- пральне обладнання вичерпало усі строки експлуатації та потребує заміни.

Крім зазначених, відвідуваннями виявлені недоліки, притаманні окремим слідчим ізоляторам:

- камери збірних відділень і для тримання осіб, які прямують транзитом, у неналежному санітарному та технічному стані;
- системи водопостачання і водовідведення у неналежному технічному стані, як наслідок, спостерігається надмірна вологість та ураженість стін грибком;
- санвузли камерних приміщень у неналежному стані, відсутній напівавтоматичний злив води;
- всупереч вимогам міжнародних стандартів на стінах дворів для прогулянки ув'язнених нанесено фактурне покриття замість гладкої поверхні, двори для прогулянки ув'язнених не обладнані навісом, який забезпечує захист від атмосферних опадів;
- у камерних приміщеннях не забезпечено ізоляцію системи електроживлення, що призводить до ураження електрострумом;
- у камерних приміщеннях для тримання вагітних жінок і жінок з дітьми відсутня можливість для сушіння білизни та недостатня кількість електророзеток;
- обладнання приміщень медичних частин не відповідає національним і міжнародним стандартам, їх палати та кабінети медичного персоналу потребують поточного ремонту.

Деякі з виявлених недоліків є притаманними саме виправним колоніям:

- розміщення приміщень камерного типу та дисциплінарних ізоляторів у напівпідвальних приміщеннях, непристосованих для тривалого тримання засуджених;
- дисциплінарні приміщення (ПКТ, ДІЗО) потребують проведення ремонтних робіт. У них не забезпечено достатнє природне освітлення та доступ до свіжого повітря;
- потребують проведення поточних ремонтів приміщення медичних частин;
- системи теплопостачання у зношеному стані;
- спальні приміщення для засуджених потребують ремонту;
- у приміщеннях відділень соціально-психологічної служби не встановлені холодильники, що унеможлиблює тривале зберігання переданих продуктів у літню пору року;
- не забезпечено можливості для миття рук засудженими безпосередньо в їдальні тощо.

Під час відвідування Керченського виправного центру виявлено недоліки:

- приміщення ДІЗО не пристосовані для тримання засуджених (в антисанітарному стані, у двох приміщеннях відсутні туалети, а в наявному туалеті немає напівавтоматичного зливу води, природне і штучне освітлення недостатнє);
- недотримання встановленої норми житлової площі з розрахунку 4 кв. м на одного засудженого (на день візиту на одного засудженого припадало 2,6 кв. м);
- відсутні двори для прогулянок засуджених, які тримаються в ДІЗО, прогулянки здійснюються на території, що прилягає до приміщень ДІЗО після підйому з 5 год. ранку, що створює незручності для засуджених;
- у штаті установи не передбачено посад медичних працівників, унаслідок чого унеможливлено надання невідкладної медичної допомоги засудженим. При цьому адміністрацією установи не забезпечується своєчасна доставка засуджених до закладу охорони здоров'я.

Рекомендації, надані керівництву Державної пенітенціарної служби України за результатами моніторингу

1. Вжити заходів для забезпечення житлоплощі із розрахунку 4 кв. м на одного засудженого та 2,5 кв. м на одного ув'язненого в слідчих ізоляторах.
2. Врегулювати питання щодо рівномірного розміщення ув'язнених по камерах.
3. Забезпечити в СІЗО дотримання належного санітарно-гігієнічного стану в камерах збірних відділень та для тримання транзитно-пересильних, а також у при-

міщеннях камерного типу та дисциплінарного ізолятора в установах виконання покарань.

4. Обладнати камерні та інші приміщення, де утримуються особи, примусовою вентиляцією.
5. Привести обладнання дворів для прогулянки у відповідність до нормативних вимог (замінити фактурне покриття стін на гладку поверхню, встановити навіси для захисту від атмосферних опадів тощо).
6. Забезпечити належне прання особистих речей ув'язнених.
7. Обладнати туалети в камерах СІЗО та гуртожитках для засуджених напівавтоматичним зливом води.
8. Забезпечити в камерних приміщеннях СІЗО для тримання вагітних жінок та жінок з дітьми можливість сушіння білизни та достатню кількість електророзеток.
9. Забезпечити надання медичних послуг ув'язненим відповідно до клінічних протоколів та нормативів надання медичної допомоги.
10. Вжити заходів щодо укомплектування вакантних посад медичних працівників.
11. Обладнати стелажі для розміщення особистих речей, які здаються засудженими на прання.
12. Вирішити питання обладнання в їдальнях для засуджених необхідної кількості умивальників для миття рук.
13. Вжити заходів з метою припинення практики відмови засудженим жінкам у застосуванні умовно-дострокового звільнення в результаті упередженого ставлення до них та виходячи з необхідності подальшого використання жінок у виробничому процесі.

1.4.3. ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ

До складу так званих офіційних місць несвободи прикордонного відомства можна віднести *пункти тимчасового тримання (ПТТ), спеціальні приміщення (СП) та спеціальні транспортні засоби* для перевезення осіб, затриманих в адміністративному порядку.

Сьогодні в органах Державної прикордонної служби України обладнані та функціонують *85 місць несвободи*, розрахованих на одночасне утримання *494 осіб*. З них:

10 пунктів тимчасового тримання загальною місткістю *232 особи*, що обладнані в місцях розташування управлінь органів охорони державного кордону (обласні центри) й призначені для тримання правопорушників, затриманих в адміністративному порядку та за підозрою у вчиненні злочину на підставі рішення слідчого в порядку, передбаченому Кримінально-процесуальним кодексом України;

75 спеціальних приміщень, розрахованих на *262 особи* й обладнаних у підрозділах, що безпосередньо охороняють державний кордон. СП призначені для

тимчасового тримання правопорушників, затриманих в адміністративному порядку.

В органах охорони державного кордону також налічується **18 мікроавтобусів** для перевезення правопорушників, які було отримано в рамках міжнародної технічної допомоги (проекти з Міжнародною організацією з міграції). Крім того, завдяки залученню міжнародної технічної допомоги було побудовано **5 сучасних установ європейського типу**, триває будівництво та облаштування ще **7** таких установ.

У 2012 р. у місцях несвободи ДПСУ утримувалось **1686** осіб. При цьому варто зазначити, що ще п'ять років тому кількість осіб, які утримувалися в пунктах тимчасового тримання та спеціальних приміщеннях, була майже в 6,5 раза вищою – у 2008 р. утримувалося **10 869** осіб.

У звітному періоді працівники Департаменту **відвідали 5 установ Державної прикордонної служби**:

- *2 пункти тимчасового тримання* затриманих осіб (Білгород-Дністровський та Ізмаїльський прикордонні заgonи);
- *3 спеціальних приміщення* (розташовані у міжнародному аеропорту “Одеса”, управлінні Одеського прикордонного загону та у відділі прикордонної служби “Феодосія” Сімферопольського прикордонного загону).

Результати моніторингових візитів засвідчили, що *найбільш типовими є проблеми*, пов'язані з відсутністю припливної вентиляції в приміщеннях для затриманих осіб, їх вільним доступом до питної води та харчуванням.

Під час моніторингу діяльності деяких пунктів тимчасового тримання також було встановлено факт *відсутності перегородок та дверцят у санвузлах*, розташованих у камерах для тримання осіб, затриманих за підозрою у скоєнні злочину, **що може бути кваліфіковано як поводження, що принижує людську гідність**. Як з'ясувалося, зазначену відмінність нормативно передбачено Інструкцією про порядок тримання осіб, затриманих органами Державної прикордонної служби України в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України і за підозрою у вчиненні злочину (введена в дію наказом АДПСУ від 30 червня 2004 р. № 494).

Під час відвідування Уповноваженим спеціального приміщення Одеського прикордонного загону в міжнародному аеропорту “Одеса” було встановлено, що зазначене приміщення не відповідає мінімальним стандартам у галузі забезпечення прав та свобод людини, зокрема, у ньому немає:

- примусової вентиляції;
- природного освітлення (взагалі без вікон);
- вільного доступу до проточної та питної води;
- спеціально обладнаного місця для прогулянок затриманих осіб на свіжому повітрі.

З огляду на це відповідно до рекомендацій, наданих Уповноваженим з прав людини, функціонування спеціального приміщення в міжнародному аеропорту “Одеса” було припинено.

Рекомендації, надані керівництву Державної прикордонної служби України за результатами моніторингу

1. Вжити заходів з приведення до міжнародних стандартів Інструкції про порядок тримання осіб, затриманих органами Державної прикордонної служби України в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України і за підозрою у вчиненні злочину (введена в дію наказом АДПСУ від 30 червня 2004 р. № 494).
2. Вжити заходів щодо облаштування припливної вентиляції в приміщеннях для затриманих осіб, встановити перегородки із дверцятами у санвузлах.
3. Обладнати майданчики для прогулянок для осіб, що тримаються в спеціальних приміщеннях.
4. Забезпечити належне інформування затриманих осіб з питань їх прав та свобод.

1.4.4. МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ УКРАЇНИ

У підпорядкуванні Міністерства оборони є установи, які спеціально обладнані для тримання затриманих, засуджених або взятих під варту військовослужбовців, зокрема:

- *1 дисциплінарний батальйон* – місце для тримання військовослужбовців, засуджених до покарання у вигляді тримання у дисциплінарному батальйоні;
- *4 гауптвахти* – місця попереднього ув'язнення та для виконання кримінальних покарань у вигляді арешту. Метою діяльності цих установ є відбування покарання військовослужбовцями у вигляді арешту, утримання затриманих військовослужбовців до прийняття рішення судом, військовослужбовців та військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, для яких як запобіжний захід обрано взяття під варту, засуджених військовослужбовців, яких направляють до дисциплінарної частини, військовослужбовців, затриманих за порушення військової дисципліни у нетверезому стані (або таких, що не мають документів), до протверезіння (або встановлення особи);
- *18 кімнат* для тимчасово затриманих військовослужбовців – обладнуються у будинках (приміщеннях) органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, до складу яких гауптвахти не входять;
- *спеціальні палати військових лікувальних закладів* Збройних Сил України – спеціальні палати для лікування хворих засуджених, узятих під варту та затриманих військовослужбовців військових лікувальних закладів міст Києва, Одеси, Дніпропетровська, Миколаєва, Запоріжжя, Львова, Хмельницького, Рівного, Чернігова, Харкова, Полтави, Житомира, Сімферополя, Севастополя.

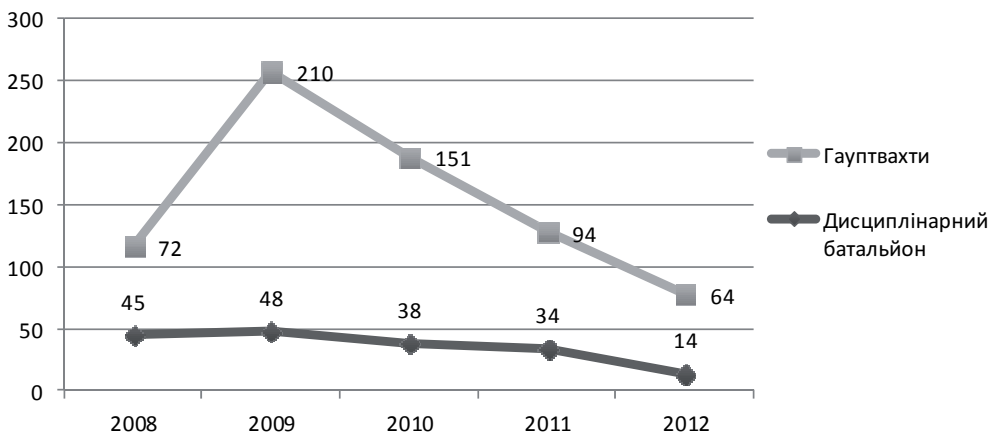
Водночас, враховуючи той факт, що особа, яка проходить строкову військову службу, не має права на свій розсуд залишити розташування військової частини в будь-який час, до складу місць несвободи, що перебувають у підпорядкуванні Міністерства оборони, можуть бути віднесені й військові частини. Станом на 1 січня 2013 р. в Україні налічувалося 337 військових частин, серед яких: 197 військових частин Сухопутних військ Збройних Сил України, 81 військова частина Військово-Морських Сил Збройних Сил України та 59 військових частин Повітряних Сил Збройних Сил України.

Аналіз статистичних даних щодо кількості військовослужбовців, які відбували покарання на гауптвахтах та у дисциплінарному батальйоні, свідчить про стійку тенденцію щодо зменшення кількості цієї категорії осіб (рис. 1.7).

Фактично станом на 1 січня 2013 р. три з чотирьох існуючих гауптвахт законсервовані, у них не тримається жоден засуджений військовослужбовець. У разі потреби використовується гауптвахта, розташована в м. Києві. У грудні 2012 р. було реорганізовано й єдиний в Україні дисциплінарний батальйон, який також було переведено у розташування київської гауптвахти.

Упродовж 2012 р. працівники Департаменту відвідали гауптвахту та дисциплінарний батальйон, розташовані в м. Києві. На час відвідування дисциплінарного батальйону він ще перебував на окремій території, проте рішення щодо його реорганізації вже було прийнято керівництвом Міністерства оборони.

Рисунок 1.7. Кількість військовослужбовців, які відбували покарання на гауптвахтах та у дисциплінарному батальйоні



Під час моніторингового візиту до гауптвахти було виявлено низку порушень прав і свобод людини, які, на думку Уповноваженого, можуть кваліфікуватися як *прояви жорстокого, нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження та покарання*, зокрема:

- у камерах відсутній санвузол та умивальник з проточною водою;
- у камерах сперте повітря – пасивна вентиляція функціонує недостатньо ефективно;
- вікна в камерах малі за розмірами, не забезпечують достатнього рівня природного освітлення, не обладнані кватирками для вентиляції, чим унеможливлений доступ свіжого повітря;
- засуджені не мають можливості регулювати гучність радіо, яке встановлено в кожній камері.

Крім того, *до жорстокого поводження можна віднести й процес етапування засудженого військовослужбовця до гауптвахти*. Так, було встановлено, що етапування засуджених військовослужбовців до гауптвахти здійснюється у звичайному купейному вагоні. При цьому в нічний час засуджені прикуті наручниками до столу в купе. Під час виведення в туалет засуджений військовослужбовець однією рукою весь час прикутий до конвоїра, при перебуванні в туалеті двері не зачиняються.

Враховуючи незначну тяжкість злочинів, за які призначається покарання у вигляді тримання на гауптвахті, подібні заходи безпеки під час етапування цієї категорії військовослужбовців, на думку Уповноваженого, не є виправданими.

До інших порушень, виявлених у ході візиту, можна віднести:

- покриття стін камер і прогулянкових двориків грубою нерівною штукатуркою;
- відсутність у прогулянкових двориках перекриття для захисту від атмосферних опадів;
- відсутність можливості займатися фізичними вправами за допомогою спортивного знаряддя;
- безпідставні вимоги до заарештованих під час відкриття камер, у яких вони тримаються, – швидко вибігати з камери та ставати обличчям до стіни;
- на продуктовому складі в одному холодильнику разом зберігаються риба, м'ясо та жири, що є грубим порушенням санітарних норм.

За результатами моніторингу стану забезпечення прав військовослужбовців, що утримуються на гауптвахті, Уповноважений з прав людини звернувся офіційним листом до Міністра оборони, у якому висловив своє занепокоєння фактом можливого переведення дисциплінарного батальйону до розташування гауптвахти. На думку Уповноваженого, існує загроза виникнення порушень прав і свобод військовослужбовців, які відбували покарання у дисциплінарному батальйоні, адже їх переведення до гауптвахти буде пов'язане з істотним посиленням ре-

жиму відбування покарання (покамерне розміщення, істотне обмеження часу перебування на свіжому повітрі тощо).

Під час моніторингу були виявлені й **типові порушення прав та свобод людини**, що є **притаманними всім вищезазначеним типам місць несвободи**:

- недостатня організація надання медичної допомоги через нерегулярні відвідування лікарем осіб, що утримуються, утруднення надання невідкладної медичної допомоги (немає в наявності штативів для систем, шприців, спеціальних наборів на випадок шоккових станів, травм, отруєнь, кровотечі), обмежений склад лікарських засобів та медичної апаратури для надання амбулаторної медичної допомоги;
- особи, що утримуються, не знають своїх прав стосовно того, що скарги, заяви і листи, адресовані Уповноваженому з прав людини та прокуророві, перегляду не підлягають і надсилаються за адресою протягом доби з часу їх подавання;
- не відпрацьовано питання ознайомлення осіб, що утримуються, з реєстром відправленої кореспонденції;
- утримувані особи не мають права користуватися годинниками, що призводить до порушення орієнтації в часі.

Рекомендації, надані керівництву Міністерства оборони України за результатами моніторингу

1. Вжити заходів щодо приведення гауптвахти у відповідність до національних і міжнародних стандартів у галузі забезпечення прав та свобод людини, а саме передбачати:
 - недопущення жорстокого поводження з особами при їх конвоюванні до гауптвахти через застосування без потреби спеціальних засобів (наручників);
 - наявність у кожній камері гауптвахти санвузла й умивальника з проточною гарячою та холодною водою;
 - обладнання кабінок туалету дверцятами;
 - можливість безперешкодного цілодобового користування предметами особистої гігієни особами, що утримуються на гауптвахті;
 - наявність у камерах примусової механічної вентиляції з можливістю подачі теплого повітря в холодну пору року;
 - корисну площу не менше 4 кв. м на кожну особу без урахування площі санвузла та предметів загального користування;
 - покриття стін камер і прогулянкових двориків гладкою будівельною сумішшю, а не грубим нерівним покриттям;

- облаштування прогулянкових двориків навісами для захисту від атмосферних опадів;
 - можливість вільно регулювати гучність трансляції радіопередач;
 - можливість вільно користуватися годинником;
 - збільшення розмірів вікон у камерах та забезпечення можливості їхнього відкривання для провітрювання;
 - можливість займатися фізичними вправами із застосуванням спортивного знаряддя.
2. Удосконалити надання заарештованим медичної допомоги, а саме:
- створити повноцінний сучасно обладнаний медичний пункт гауптвахти з цілодобовим чергуванням фельдшера, щоденним чергуванням лікаря для надання ефективної цілодобової медичної допомоги;
 - відпрацювати порядок надання невідкладної медичної допомоги з можливим транспортуванням хворого до стаціонарного лікувального закладу;
 - організувати медичні набори (укладки) протишокової терапії, для надання невідкладної допомоги у випадках травм, отруєнь, кровотечі;
 - розробити порядок ефективної стоматологічної допомоги заарештованим шляхом створення спеціалізованого кабінету в медичному пункті;
 - організувати дійові періодичні перевірки санітарно-епідеміологічного та гігієнічного стану приміщень гауптвахти спеціалістами санітарно-епідеміологічної служби Збройних Сил України.
3. Інформувати заарештованих про їхні права стосовно того, що скарги, заяви і листи, адресовані Уповноваженому з прав людини та прокуророві, не підлягають перевірці адміністрацією установи і надсилаються за адресою протягом доби з часу їх подавання.
4. Відпрацювати питання ознайомлення заарештованих з реєстром відправленої кореспонденції.
5. Вжити заходів для недопущення безпідставних вимог до заарештованих під час відкриття камер, у яких вони тримаються, – швидко вибігати з камери та ставати обличчям до стіни.

1.4.5. СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У структурі Служби безпеки є лише одна установа, передбачена для тривалого тримання осіб, – **спеціально відведене місце для тимчасового тримання (ізолятор тимчасового тримання) відділу забезпечення досудового слідства Служби безпеки України.**

У 2012 р. працівники Департаменту відвідали зазначений ізолятор тимчасового тримання. До основних недоліків, виявлених під час моніторингового візиту, варто віднести:

- відсутність чіткої нормативної регламентації правового статусу установи, яка фактично виконує як функції ізолятора тимчасового тримання, так і слідчого ізолятора, адже термін тримання деяких осіб на момент відвідування становив майже три роки. Відповідно до частини першої статті 4 Закону України “Про попереднє ув’язнення” установами для тримання осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту або до яких застосовано тимчасовий чи екстрадиційний арешт, є слідчі ізолятори Державної кримінально-виконавчої служби України, гауптвахти Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. **Лише в окремих випадках, що визначаються потребою в проведенні слідчих дій, ці особи можуть перебувати в ізоляторах тимчасового тримання;**
- відсутність технічного паспорта на спеціально відведене місце для тимчасового тримання. Зі слів керівництва установи, технічний паспорт зберігається в архіві, проте зазначений документ має відношення до слідчого ізолятора СБУ, який існував до 2003 р. без урахування факту перепрофілювання приміщення;
- відсутність відомчих будівельних норм, які б обумовлювали конструктивні нормативи до побудови камер з урахуванням відповідних заходів безпеки;
- конструктивна побудова прогулянкових двориків унеможлиблює здійснення повноцінних прогулянок у літній час. Полікарбонатна покрівля даху, за відсутності системи належного вентилявання та кондиціонування, унеможлиблює доступ свіжого повітря та сприяє його надмірному нагріванню. Свідченням цього є записи про відмову від щоденних прогулянок у відповідному журналі;
- у камерах відсутня припливна вентиляція з механічним спонуканням;
- у камерах відсутні столи для приймання їжі. Меблі не прикріплені до стін та підлоги, що наражає на небезпеку персонал установи та утримуваних у зв’язку з можливим їх використанням для нападу та травмування;
- чаші клозетні в санвузлах камер не обладнані кранами напівавтоматичного змиву – змив на прохання утримуваних здійснюється персоналом установи шляхом відкривання водопровідних кранів, розташованих у коридорі.

Рекомендації керівництву Служби безпеки України щодо усунення виявлених недоліків

1. Чітко визначити правовий статус установи відповідно до вимог чинного законодавства України.
2. Виготовити технічний паспорт на спеціально відведене місце для тимчасового тримання та розробити відповідні відомчі будівельні норми.
3. Забезпечити належну вентиляцію та кондиціонування прогулянкових двориків.
4. Встановити систему припливної вентиляції повітря з механічним спонуканням у камерах та інших приміщеннях установи.

5. Встановити в камерах столи для приймання їжі. Меблі прикріпити до стін та підлоги.
6. Встановити крани напівавтоматичного змиву в санвузлах камер.
7. Передбачити в системі службової підготовки персоналу спеціально відведене місце для проведення занять з питань запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження і покарання.

1.4.6. МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, на планеті налічується близько 500 млн осіб з розладами психіки та поведінки, які потребують особливої уваги спільноти.

В Україні за останні десять років захворюваність на психічні розлади становить 2,5 % населення країни (понад 1 млн громадян, які потребують спеціалізованої психіатричної допомоги).

Водночас аналіз статистичних даних за останні чотири роки (на час підготовки доповіді даних за 2012 р. ще не було) дає змогу простежити певне зменшення кількості осіб, яких було госпіталізовано до психіатричних (психоневрологічних) лікарень та психіатричних диспансерів зі стаціонарними відділеннями (з **289 тис.** у 2008 р. до **278 тис.** у 2011-ому). Відповідно зменшилася й кількість психіатричних закладів – з **106** у 2008 р. до **98** у 2011-ому.

До відання Міністерства належать і будинки дитини, в яких перебувають діти-сироти, діти, які залишилися без піклування батьків, та діти з вадами фізичного та розумового розвитку віком до чотирьох років.

Кількість будинків дитини також поступово зменшується (з **49** у 2008 р. до **46** у 2011 р.) у зв'язку з розширенням сімейних форм виховання (з **3,95 тис.** у 2008 р. до **3,49 тис.** у 2011 р.).

У 2012 р. працівники Департаменту відвідали 11 психіатричних закладів та 4 будинки дитини системи охорони здоров'я, серед яких:

клінічна психіатрична лікарня № 1 м. Сімферополя (Автономна Республіка Крим);

міська психоневрологічна лікарня № 3 м. Феодосії (Автономна Республіка Крим);

Українська психіатрична лікарня з суворим наглядом (м. Дніпропетровськ);
Дніпродзержинська міська лікарня № 1 (Дніпропетровська область);

Львівська обласна клінічна психіатрична лікарня;

Миколаївська обласна психіатрична лікарня № 1 (Львівська область);

Тернопільська обласна комунальна клінічна психіатрична лікарня (Тернопільська область);

Херсонська обласна психіатрична лікарня (Херсонська область);
Київська міська клінічна психоневрологічна лікарня № 1;
Київська міська психоневрологічна лікарня № 2;
Київська міська психоневрологічна лікарня № 3;
спеціалізований будинок дитини № 1 (Дніпропетровська область);
Тернопільський спеціалізований будинок дитини (Тернопільська область);
Київський міський будинок дитини ім. М. М. Гоголя;
Черкаський спеціалізований будинок дитини (Черкаська область).

Під час моніторингу психіатричних (психоневрологічних) закладів виявлені типові недоліки, які негативно впливають на дотримання прав та свобод пацієнтів, зокрема:

- більшість відвіданих закладів збудовані у минулому та позаминулому столітті й відповідно потребують капітального ремонту;
- відсутність типового положення про психоневрологічну лікарню та типових нормативів щодо організації охорони відділень для застосування примусових заходів медичного характеру з посиленням наглядом і режиму тримання в них хворих;
- зазначення спеціалізації в офіційних назвах психоневрологічних лікарень;
- невідповідність існуючих штатних нормативів реальним потребам у фахівцях, що призводить до істотного перевантаження працюючого персоналу, і, як наслідок, – до неналежного забезпечення потреб пацієнтів;
- неукомплектованість штату лікарів, зокрема психіатрів, особливо у психіатричних лікарнях, що розташовані на великій відстані від обласних центрів;
- довготривале перебування у лікарнях осіб з психічними розладами, які не знаходяться в стадії загострення хвороби;
- відсутність у багатьох закладах системи протипожежної сигналізації;
- необлаштованість майданчиків для прогулянок;
- застарілість і недостатність транспортного парку закладів.

Окремі виявлені недоліки можуть класифікуватися як жорстоке, нелюдське, або таке, що принижує гідність, поводження, зокрема:

- неналежний рівень медичного забезпечення та харчування пацієнтів;
- відсутність штучної та примусової вентиляції у житлових приміщеннях;
- недостатність природного та штучного освітлення в палатах та інших приміщеннях;
- перевантаженість палат;
- незадовільний стан санітарних кімнат, відсутність перегородок та дверцят у туалетних кабінах;
- наявність металевих ґрат на вікнах (у країнах Європи дискусія про заборону

решіток закінчилася в 70-х роках минулого століття, у Російській Федерації – у 1995 р. (відповідно до наказу МОЗ РФ № 92 від 11 квітня 1995 р., вікна у психіатричних відділеннях повинні бути обладнані таким чином, щоб, з одного боку, була можливість провітрювати приміщення, з другого – унеможливити суїцидальні наміри і дії, а також втечу. Останнє безпосередньо пов'язане з безпекою пацієнтів. Це доповнення до наказу вимагає ставити шибки зі спеціального скла, що не б'ється, та забороняє використання ґрат (решіток).

Під час моніторингу були виявлені й недоліки, які притаманні лише окремим закладам. Так:

- особи, які утримуються під вартою у відділенні судово-психіатричних експертиз, у денний час не мають доступу до ліжок у палатах;
- виведення на гігієнічні процедури пацієнтів здійснюється з інтервалом у дві години, при цьому до туалетної кімнати, розрахованої на п'ять осіб, виводиться вся палата одразу (іноді до 20 осіб);
- у дитячому відділенні палати для хлопчиків і дівчаток суміжні та перенавантажені, ліжка розташовані впритул одне до одного.

Рекомендації, надані керівництву Міністерства охорони здоров'я України за результатами моніторингу

1. Забезпечити належне фінансування закладів системи охорони здоров'я для проведення капітальних і поточних ремонтів, оновлення автопарку, розвантаження переповнених хворими відділень психоневрологічних лікарень, на харчування та медичне забезпечення пацієнтів психоневрологічних лікарень відповідно до встановлених норм, на забезпечення геронтологічних відділень лікарень засобами малої механізації.
2. Врегулювати правовий статус відділень психоневрологічних лікарень, де лікуються хворі, які мають супутні патології та захворювання (зокрема, туберкульоз).
3. Демонтувати ґрати на вікнах приміщень психоневрологічних лікарень.
4. Вивчити питання переведення пацієнтів психоневрологічних лікарень з хронічними захворюваннями у стані стійкої ремісії в будинки-інтернати відповідного профілю (з урахуванням побажань осіб, родичів та опікунів).
5. Усунути порушення при організації охорони відділень для примусового лікування з посиленням наглядом, яка повинна здійснюватися підрозділами Державної служби охорони при МВС України згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 1993 р. № 615 “Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності”.
6. Забезпечити вільний доступ підекспертних до ліжок у денний час.

7. Розробити та затвердити процедури особистісної діагностики під час відбору осіб на роль опікуна/піклувальника/усиновителя.
8. Розглянути питання щодо залучення до співпраці меценатів та спонсорів для вирішення проблемних питань.
9. Розмістити на інформаційних стендах номери “гарячих ліній” органів державної влади, за якими пацієнти та відвідувачі можуть звернутися з пропозиціями і скаргами; забезпечити вільний доступ до телефонного зв’язку, облаштувати в доступних місцях скриньки для скарг і пропозицій.

Окрім зазначених рекомендацій, Уповноваженим було спрямовано лист та подання Прем’єр-міністрові України М. Я. Азарову щодо усунення порушень прав та свобод людини в діяльності закладів охорони здоров’я, зокрема:

- *17 вересня 2012 р. Прем’єр-міністрові України М. Я. Азарову направлено лист Уповноваженого з прав людини щодо необхідності нормативного врегулювання організації охорони відділень для застосування примусових заходів медичного характеру з посиленням наглядом і режиму тримання в них хворих, їх приведення у відповідність до міжнародних стандартів надання медичних послуг особам з психічними розладами і забезпечення безпеки медичного персоналу. 24 вересня 2012 р. Прем’єр-міністром надане доручення керівництву МВС, Мін’юсту та МОЗ України розглянути це питання. Прийнято рішення про створення робочої групи для розробки відповідного правового акта.*
- *12 грудня 2012 р. Прем’єр-міністрові України М. Я. Азарову направлено подання Уповноваженого з прав людини щодо приведення постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138 “Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров’я та вищих медичних закладах освіти” в частині надання послуг з проведення судово-психіатричної експертизи у справах про обмеження цивільної дієздатності чи визнання фізичної особи недієздатною у відповідність до вимог Цивільного процесуального кодексу України. 18 грудня 2012 р. Прем’єр-міністр доручив Міністерству охорони здоров’я України вжити заходів для вирішення порушеного питання.*

1.4.7. МІНІСТЕРСТВО СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Мережа стаціонарних установ для людей похилого віку, інвалідів та дітей-інвалідів станом на 1 січня 2012 р. налічувала 324 будинки-інтернати, в яких перебувало на повному державному утриманні близько 56 тис. людей похилого віку, інвалідів та дітей-інвалідів. Зокрема:

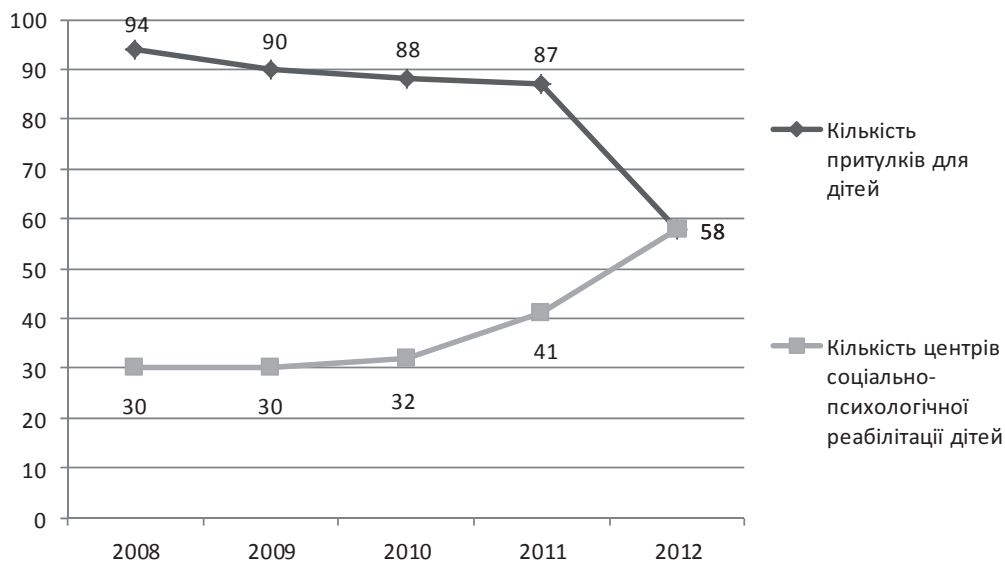
- 74 будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, у яких перебувало 8846 осіб;
- 38 геріатричних пансіонатів та пансіонатів ветеранів – 7519 осіб;
- 152 психоневрологічних інтернати – 30 731 особа;

- 5 спеціальних будинків-інтернатів – 642 особи;
- 55 дитячих будинків-інтернатів – 6888 осіб.

Альтернативною формою стаціонарного соціального обслуговування є надання соціальних послуг людям похилого віку, особам з інвалідністю, хворим через *територіальні центри соціального обслуговування* (надання соціальних послуг) (далі – територіальні центри). У складі територіальних центрів діють 348 стаціонарних відділень для постійного або тимчасового проживання, у яких на повному державному утриманні перебувало 7,7 тис. осіб.

Також до закладів соціального захисту, які підлягають моніторингу, належать 58 притулків для дітей (у яких перебуває 4,6 тис. осіб) і 58 центрів соціально-психологічної реабілітації дітей Служби у справах дітей (у яких перебуває 3,1 тис. осіб). На відміну від решти зазначених закладів соціального захисту кількість притулків і центрів соціально-психологічної реабілітації дітей істотно змінилася за останні п'ять років (*рис. 1.8*), що стало наслідком процесу реорганізації притулків для дітей у центри соціально-психологічної реабілітації, який триватиме до 2016 р.

Рисунок 1.8. Притулки для дітей та центри соціально-психологічної реабілітації дітей Служби у справах дітей



Протягом 2012 р. працівники Департаменту відвідали 25 установ системи соціального захисту:

Святошинський психоневрологічний інтернат (м. Київ);
Ново-Білицький психоневрологічний інтернат (м. Київ);
Пуща-Водицький психоневрологічний інтернат (м. Київ);
Зяньковецький психоневрологічний інтернат (Хмельницька область);
Скало-Подільський психоневрологічний інтернат (Тернопільська область);
Теребовлянський психоневрологічний інтернат (Тернопільська область);
Созанський психоневрологічний інтернат (Львівська область);
Олицький психоневрологічний інтернат (Волинська область);
Мазниківський будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів (Хмельницька область);
Сімферопольський геріатричний пансіонат;
Черкаський геріатричний пансіонат;
Каховський геріатричний пансіонат (Херсонська область);
Березанський міський територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) (Київська область);
Баришівський районний територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) (Київська область);
Ладижинський дитячий будинок-інтернат (Вінницька область);
Дарницький дитячий будинок-інтернат (м. Київ);
Дніпропетровський дитячий будинок-інтернат;
Новосанжарський дитячий будинок-інтернат (Полтавська область);
Святошинський дитячий будинок-інтернат (м. Київ);
Меджибізький дитячий будинок-інтернат (Хмельницька область);
Буківський дитячий будинок-інтернат (Львівська область);
Роздільський дитячий будинок-інтернат (Львівська область);
Дніпрянський дитячий будинок-інтернат (Херсонська область);
Центр соціально-психологічної реабілітації дітей № 1 м. Києва;
Притулок для дітей служби у справах дітей Хмельницької обласної державної адміністрації.

Серед типових недоліків у діяльності інтернатних установ, що негативно впливають на стан дотримання прав і свобод підопічних та вихованців, зокрема:

- застарілість нормативно-правового забезпечення: до цього часу не затверджене Типове положення про психоневрологічний інтернат у новій редакції, а також не внесені зміни до Типового положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, Типового положення про дитячий будинок-інтернат;

- відсутність стандартів і методик утримання підопічних та вихованців. Умови перебування підопічних і вихованців, надання медичних, соціальних та реабілітаційних послуг, проведення дозвілля і соціальної адаптації в цілому залежать від ініціативи керівника й працівників установи;
- брак персоналу та його недостатня кваліфікація: відсутні посади лікарів-геріатрів, лікарів-реабілітологів, практичних психологів, недостатня чисельність середнього медичного персоналу (медичних сестер з лікувальної фізкультури та з масажу), особливо у віддалених від обласних центрів у більшості відвіданих інтернатних установ. Існують труднощі з проведенням перепідготовки та підвищення кваліфікації цього персоналу;
- обмеженість реалізації права на отримання повноцінних реабілітаційних послуг: сучасна система інтернатних установ орієнтована лише на задоволення базових фізіологічних, гігієнічних і елементарних матеріальних потреб підопічних та вихованців;
- відсутня належна комунікація між інтернатними установами різних регіонів. Не налагоджено взаємодію інтернатних установ з державними, громадськими і благодійними організаціями для покращення соціально-побутового обслуговування підопічних та вихованців.

Окремі недоліки, виявлені в ході моніторингу, можуть бути кваліфіковані як жорстоке, нелюдське, або таке, що принижує гідність, поводження, зокрема:

- вкрай низький рівень надання медичних послуг підопічним та вихованцям;
- відсутність перегородок у санітарних кімнатах між клозетними чашами, душами;
- перевантаженість житлових кімнат, що призводить до обмеження особистого простору підопічних та вихованців;
- обмеження доступу до свіжого повітря – не в усіх інтернатах облаштовані ліфти для транспортування малорухомих вихованців і підопічних, відсутні літні павільйони для їхнього сну та перебування на свіжому повітрі;
- наявність ґрат на вікнах та ґратних перегородок у коридорах.

Під час відвідувань виявлені недоліки, притаманні окремим інтернатним установам. Наприклад:

- брак кваліфікації персоналу в одному з психоневрологічних інтернатів призвів до вкрай тяжких наслідків – смерті підопічної;
- у коридорах та житлових кімнатах пансіонату встановлено систему відеоспостереження;
- запроваджено пропускний режим відвідування підопічних (перепустки на відвідування видаються на підставі даних флюорографічного обстеження відвідувачів), що не закріплено жодним нормативним актом;
- відсутній спортивний майданчик для проведення фізкультурно-спортивної реабілітації підопічних;

- недостатня кількість засобів малої механізації – візків та приліжкових столиків;
- у дитячому будинку-інтернаті відсутня актові зала для проведення культурно-дозвільних заходів для вихованців.

За результатами моніторингу стану дотримання прав підопічних психоневрологічних і дитячих будинків-інтернатів можна зробити загальний висновок про фактичну сегрегацію зазначеної категорії громадян від місцевої спільноти. Підопічні та вихованці, які перебувають в більшості інтернатних установ, приречені на існування в умовах незадоволення їх індивідуальних потреб та бажань. Життя повністю регламентоване внутрішнім розпорядком дня, відсутня можливість самостійно планувати свій час, попри намагання створити елементи домашнього затишку, обстановка залишається “казенною”. До того ж відсутня робота, спрямована на адаптацію підопічних до життя в соціумі, адже самостійне життя людини з недостатнім інтелектуальним розвитком, яка провела в інтернаті кілька років і не має навичок самостійного проживання, неможливе без спеціальної підготовки та підтримки.

З метою підвищення стану захищеності прав недієздатних осіб і осіб з обмеженою дієздатністю було підготовлено *подання Уповноваженого з прав людини Віце-прем'єр-міністрові України – Міністрові соціальної політики С. Л. Тігінку* щодо забезпечення прав недієздатних та обмежено дієздатних осіб. У поданні загострювалася увага на необхідності здійснення комплексного вивчення стану реалізації державної політики у сфері захисту прав недієздатних і обмежено дієздатних осіб та винесення цього питання на розгляд колегії Міністерства соціальної політики України; вжиття заходів щодо вдосконалення чинного законодавства для забезпечення прав недієздатних та осіб з обмеженою дієздатністю. За інформацією Мінсоцполітики, з метою розробки змін прийнято рішення про проведення відповідної наради.

Крім того, керівництву Міністерства соціальної політики України за результатами моніторингу надані такі рекомендації

1. Забезпечити виконання Указу Президента України № 301/2012 від 7 травня 2012 р. “Про внесення зміни до Положення про Міністерство соціальної політики України” щодо здійснення нормативно-правового регулювання, методичного забезпечення та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо опіки і піклування над повнолітніми недієздатними.
2. Ініціювати перед Міністерством фінансів України питання щодо збільшення фінансування на проведення капітальних і поточних ремонтів (з метою розвантаження переповнених кімнат, оснащення житлових будівель ліфтами та пандусами, будівництва павільйонів для перебування на свіжому повітрі тощо), введення необхідних посад медичного і педагогічного персоналу, покращення харчування та медичного забезпечення інтернатних установ.

3. Прискорити затвердження Типового положення про психоневрологічний інтернат та внесення змін до Типового положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, Типового положення про дитячий будинок-інтернат з метою приведення їх у відповідність до міжнародних і національних сучасних стандартів і принципів утримання людей похилого віку, інвалідів і дітей-інвалідів.
4. Розробити стандарти медичного обслуговування, системну та комплексну методичку послідовних реабілітаційних заходів, спрямованих на інтеграцію підопічних у суспільство.
5. Запровадити “дні відкритих дверей” в інтернатних установах з метою ресоціалізації підопічних і залучення до співпраці меценатів та спонсорів для вирішення проблемних питань.
6. Проаналізувати діяльність громадських рад при будинках-інтернатах та вжити заходів для її удосконалення.
7. Вивчити питання доцільності створення відділень денного та/або тимчасового перебування в психоневрологічних інтернатах та дитячих будинках-інтернатах у рамках реформування системи надання соціальних послуг.
8. Вжити заходів щодо забезпечення підопічних у достатній кількості спеціальними засобами для самообслуговування та догляду (засобами пересування, кріслами-стільцями із санітарним оснащенням, допоміжними побутовими пристроями тощо).
9. Вжити заходів для переоснащення і розвитку трудових майстерень, підсобних господарств, обладнання та оснащення спортивних майданчиків.
10. Розробити методичні рекомендації для притулків/центрів стосовно надання реабілітаційної допомоги (сприяння фізичному і психологічному відновленню та соціальній інтеграції) дітям постраждалих від різних видів насильства – фізичного, сексуального, психологічного, економічного (стаття 39 Конвенції про права дитини) та впровадити оновлені профілактичні заходи, консультації з батьками/опікунами.
11. Вжити заходів щодо демонтажу ґрат в інтернатних установах.

1.4.8. МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ

У 710 установах системи освіти станом на 1 жовтня 2012 р. перебувало 142 976 дітей.

До закладів системи освіти, що підлягають моніторингу працівниками національного превентивного механізму, належать:

- спеціальні загальноосвітні школи-інтернати, у т.ч. для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – 359 установ (42 849 дітей);
- загальноосвітні школи-інтернати, у т.ч. для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – 195 установ (80 465 дітей);

- санаторні загальноосвітні школи-інтернати – 66 установ (15 029 дітей);
- загальноосвітні школи та училища соціальної реабілітації – 9 установ (301 дитина);
- дитячі будинки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – 104 установи (4332 дитини).

Загальною тенденцією останніх п'яти років є поступове зменшення кількості дітей, які направляються до державних загальноосвітніх шкіл-інтернатів (з 12,7 тис. у 2008 р. до 9 тис. у 2012р.) та дитячих будинків (з 5,5 тис. у 2008 р. до 3,3 тис. у 2012 р.) у результаті використання альтернативних форм виховання. Як наслідок, зменшується й кількість зазначених установ (з 88 та 115 у 2008 р. до 72 та 104 у 2012 р. відповідно).

Упродовж 2012 р. було здійснено моніторингові візити до 11 установ системи Міністерства освіти і науки, молоді та спорту. Зокрема, це:

- Кобеляцька спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (Полтавська область);
- Люблинецький навчально-виховний комплекс “Загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів – ліцей” (Волинська область);
- Прибузька спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (Вінницька область);
- Спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів для дітей з важкими вадами мови № 7 Голосіївського району м. Києва;
- Спеціальна загальноосвітня школа-інтернат № 16 I–III ступенів Святошинського району м. Києва;
- Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат № 2 I–II ступенів Солом'янського району м. Києва;
- Загальноосвітня санаторна школа-інтернат № 21 I–II ступенів Оболонського району м. Києва;
- Охтирське професійне училище соціальної реабілітації (Сумська область);
- Харківська загальноосвітня школа соціальної реабілітації;
- Якушинецьке професійне училище реабілітації (Вінницька область);
- Комишуватська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Запорізька область).

Типові недоліки, виявлені під час візитів до закладів Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України:

- приміщення практично всіх відвіданих установ потребують капітального ремонту, особливо спальні кімнати, душові та вбиральні; трубопроводи централізованих систем опалення давно вичерпали свій ресурс;
- обмежена можливість реалізації права дитини на вільне висловлення думки та отримання інформації. Зазначене стосується скарг до органу опіки і піклування, до прокуратури або інших державних органів, що займаються захистом прав дітей. Незважаючи на, здавалося б, простоту цієї процедури, дитина не може нею скористатися найчастіше тому, що не знає своїх прав і

не має доступу до незалежних джерел правової допомоги. Крім того, враховуючи, що винуватцем насильства часто є директор або співробітник закладу, діти зневірюються у можливості відновлення справедливості.

У рамках спільного моніторингу закладів соціальної реабілітації МОН експертами Харківського інституту соціальних досліджень спільно з представниками Департаменту НПМ здійснювалося поглиблене вивчення стану забезпечення прав і свобод вихованців шкіл та училищ соціальної реабілітації. Відповідно до спеціально розробленого інструментарію проведено 34 глибинних інтерв'ю. Інтерв'ю проводилися в цілком конфіденційній обстановці (віч-на-віч). У ході дослідження опитано 27 вихованців закладів соціальної реабілітації (10 дівчат, 17 хлопчиків; 23 з опитаних були поміщені до закладів соціальної реабілітації за рішенням суду за скоєні злочини, 4 – за згодою батьків, без рішення суду) та 7 представників персоналу закладів соціальної реабілітації (заступник директора з виховної роботи, два психологи, співробітниця служби режиму, два вчителі, соціальний педагог). Крім того, для оцінки умов, у яких живуть і навчаються діти, під час візиту до закладу соціальної реабілітації проводилися обхід і ознайомлення з усіма ключовими блоками закладу (житлові й навчальні кімнати, медичний блок, туалети й душові, продуктовий склад, їдальня, спортивна зала, спортивний майданчик, кімнати дозвілля й психологічного розвантаження). За результатами дослідження експертами Харківського інституту соціальних досліджень, за підтримки Європейського Союзу та Представництва Дитячого фонду ООН було підготовлено аналітичний звіт, який містить детальний опис виявлених проблем у сфері забезпечення прав і свобод вихованців закладів соціальної реабілітації, та ґрунтовні рекомендації стосовно їх усунення. Звіт має бути презентований у березні–квітні 2013 р.

Недоліки, притаманні школам і училищам соціальної реабілітації, де навчаються та виховуються діти, які перебувають у конфлікті з законом:

- адміністрація закладів проводить перлюстрацію листів вихованців, мотивуючи це тим, що їм можуть пересилати гроші або що спілкування з респондентами може психологічно зашкодити вихованцям;
- відсутність системного підходу, методологічної й нормативної регламентації щодо застосування індивідуальних заходів соціальної реабілітації відповідно до потреб дитини та специфіки скоєного правопорушення.

До загального недоліку, що може бути класифікованим як ***таке, що принижує гідність, поведження***, є відсутність перегородок у душових приміщеннях інтернатних закладів.

Крім того, ***низку проявів неналежного поведження було виявлено виключно в діяльності шкіл та училищ соціальної реабілітації, зокрема:***

- неможливість належним чином підтримувати особисту гігієну, оскільки вихованці трьох закладів з чотирьох, де було проведено моніторинг, мають

змогу митися лише один раз на тиждень у бані, тоді як щодня займаються в спортивних секціях;

- вихованці деяких шкіл і училищ соціальної реабілітації протягом року користуються вбиральнями, розташованими на підвір'ї;
- у деяких школах і училищах діти різного віку та психологічних особливостей, які вчинили злочини різних ступенів тяжкості, одночасно проживають в одній великій спальній кімнаті;
- використання адміністрацією закладів таких методів покарання чи заохочення, як обмеження, заборона чи дозвіл на побачення з батьками або спілкування з ними по телефону;
- одночасне перебування в загальноосвітній школі соціальної реабілітації дітей з девіантною поведінкою та дітей, що вже вчинили злочин;
- наявність дисциплінарних кімнат у професійних училищах соціальної реабілітації, решіток на вікнах та відсутність приліжкових тумбочок закритого типу.

Недоліки, виявлені під час перевірок загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та спеціальних шкіл-інтернатів, де перебувають діти, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку:

- система загального штучного освітлення у деяких спеціальних школах-інтернатах не забезпечує мінімального рівня освітлення коридорів і приміщень медичного блоку, що зумовлено перепадами напруги в застарілих електромережах та лімітами споживання електроенергії;
- в одній із спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів у спальних кімнатах ліжка розташовані впритул по два;
- у загальноосвітній школі-інтернаті Волинської області організація та методи проведення експериментальної діяльності регіонального рівня на тему “Соціально-духовний розвиток особистості в умовах інтернатного закладу” з посиленням на наявність письмової згоди батьків та осіб, що їх замінюють, має ознаки порушення права вихованців на свободу віросповідання, оскільки директор закладу виконує обов’язки опікуна над 36 дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування. У класних і спальних кімнатах, коридорах розташовані ікони та куточки для моління. Дітям заборонено розміщувати на стінах і полицях будь-що, крім ікон. Небажано користуватися мобільними телефонами, переглядати телевізійні передачі, водночас виявлені факти “вигнання нечистої сили”, вивезення дітей “на вичитку” до храмів;
- у більшості відвіданих закладів порушується право вихованців на приватність та індивідуальний простір. Діти не мають можливості зберігати в спальних кімнатах особисті речі та кореспонденцію через відсутність персональних шафок і тумбочок, замість них часто поставлене додаткове ліжко.

1.5. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ НЕДОПУЩЕННЯ НЕНАЛЕЖНОГО ПОВОДЖЕННЯ, РОЗРОБЛЕНІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ МОНІТОРИНГУ

1. *На законодавчому рівні заборонити проведення допитів, інших слідчих дій і опитувань громадян оперативними працівниками в приміщеннях, не обладнаних системами відеозапису з архівацією даних.*

Відповідну рекомендацію щодо обладнання кімнат для проведення слідчих дій було надано у Дванадцятій загальній доповіді [СРТ/Inf (2002) 15]. Представникам Комітету неодноразово та не в одній країні доводилось бачити приміщення для допитів, один вид яких не міг не лякати. Наприклад, суцільний чорний колір і яскраве світло, яке точково спрямовується на допитувану особу. Подібних приміщень не повинно бути в правоохоронних органах. Приміщення для допитів мають бути належно освітлені, опалені та вентилязовані; крім того, всі учасники процесу мають однаково зручно розміститись на схожих за дизайном стільцях. Працівник поліції, який проводить допит, не повинен розташовуватись так, щоб домінувати над підозрюваним, – тобто він не має сидіти ані на висоті, ані на відстані. Приміщення для допитів мають бути витримані в пастельній кольоровій гаммі.

Здійснення електронних записів (тобто аудіо- чи відеозаписів) проведених поліцією допитів є важливою додатковою гарантією запобігання жорсткому поведженню із затриманими. Комітет із задоволенням відзначає, що кількість країн, де розглядається запровадження такої практики, наразі зростає. Подібна практика приведе до наявності повного й автентичного запису перебігу допитів і відтак значно полегшить розслідування будь-яких тверджень щодо жорсткого поведження. Це відповідає як інтересам осіб, з якими жорстко поводитись у поліції, так і водночас інтересам поліцейських, котрих безпідставно обвинувачують у фізичних чи психологічних знущаннях. Наявність записів здійснених поліцією допитів також зменшить вірогідність навмисної відмови підсудних від попередньо даних свідчень.

2. *Узгодити положення Закону України “Про попереднє ув’язнення” та Закону України “Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз” щодо забезпечення права на охорону здоров’я особам, хворим на туберкульоз, які взяті під варту.*

У теперішній час такі особи поміщаються до слідчих ізоляторів, незважаючи на те, що статтю 12 Закону “Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз” передбачено, що лікування та медичний (диспансерний) нагляд за всіма хворими на туберкульоз, інфікованими мікобактеріями туберкульозу, та особами, які були в контакті з хворими на заразні форми туберкульозу, здійснюється спеціалізованими протитуберкульозними закладами.

Причиною такої ситуації є те, що в статті 4 Закону України “Про попереднє ув’язнення”, якою передбачено, що установами для тримання осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано взяття під варту, є слідчі ізолятори Державно-виконавчої служби, нічого не говориться про тримання таких осіб, які є хворими на туберкульоз.

Саме тому такі особи і поміщаються до слідчих ізоляторів, які не є спеціалізованими протитуберкульозними закладами, здатними забезпечити повноцінне кваліфіковане їх лікування.

При цьому слід зауважити, що зазначене в статті 12 Закону України “Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз” суперечить зазначеному в статті 17 цього ж Закону, де передбачено що хворі на туберкульоз, виявлені у слідчих ізоляторах, отримують лікувально-профілактичну допомогу в медичних частинах слідчих ізоляторів. Таким чином, ці особи продовжують триматися в слідчих ізоляторах, які не є спеціалізованими протитуберкульозними закладами, здатними забезпечити повноцінне комплексне лікування тих, хто захворів на туберкульоз.

Крім того, перебування взятих під варту осіб, хворих на туберкульоз, поряд зі здоровими ув’язненими містить ризик їх зараження від хворих, а також становить серйозну небезпеку для працівників СІЗО, серед яких постійно мають місце захворювання на туберкульоз.

Зазначений недолік законодавства призводить до того, що не виконуються вимоги спільного наказу Міністерства охорони здоров’я України і Міністерства внутрішніх справ України від 6 липня 2004 р. № 331/645, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 13 липня 2004 р. за № 874/9473 “Про проведення спільних протитуберкульозних заходів серед тимчасово затриманих та взятих під варту осіб, які тримаються у спеціалізованих установах органів внутрішніх справ, у терміни, встановлені законодавством України”, у пункті 2.4 якого передбачено забезпечити госпіталізацію осіб, тимчасово затриманих і взятих під варту, у разі виявлення у них важких, занедбаних та бактеріальних форм туберкульозу та їх охорону під час лікування у стаціонарі протитуберкульозного закладу Міністерства охорони здоров’я України та забезпечити з цією метою спеціальне облаштування виділених у протитуберкульозних закладах охорони здоров’я окремих приміщень.

Насправді ж, зазначені особи не госпіталізуються до окремо виділених приміщень протитуберкульозних закладів охорони здоров’я, а направляються працівниками міліції до слідчих ізоляторів, посилаючись на вимоги статті 4 Закону України “Про попереднє ув’язнення”, і саме про те, що місцем попереднього ув’язнення для всіх осіб, щодо яких обрано запобіжний захід у вигляді взяття під варту, є слідчі ізолятори, в яких такі особи потім тримаються всупереч вимогам статті 12 Закону України “Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз” щодо надання хворим на туберкульоз лікування у спеціалізованих закладах, а також всупереч вимогам вищезазначеного спільного наказу МОЗ України та МВС України.

3. *Внести зміни до статті 9 Закону України “Про попереднє ув’язнення” стосовно:*

- *визначення періодичності одержання передач (посилок) особами, взятими під варту.*

Стаття 9 “Особи, взяті під варту, мають право одержувати передачі або посилки та грошові перекази і посилки” не містить формулювання “одержувати без обмежень”, тоді як відповідно до статті 112 Кримінально-виконавчого кодексу України кількість посилок (передач) і бандеролей, що одержують засуджені, які тримаються в колоніях, не обмежується. Така невизначеність щодо періодичності одержання передач (посилок) надала пенітенціарному відомству можливість визначити на свій розсуд періодичність прийому передач (посилок). Так, у пункті 4.4 Правил тримання осіб, узятих від варту, і засуджених у слідчих ізоляторах Державного департаменту України з питань виконання покарань, затверджених наказом Департаменту від 20 вересня 2000 р. №192 і зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 27 жовтня 2000 р. №751/4972, передбачено, що особи, узяті під варту, і засуджені, щодо яких вироки не набрали законної сили, мають право одержувати двічі на місяць передачі або посилки та без обмежень гроші у вигляді переказів та готівки. Таким чином порушується право осіб, узятих під варту, на соціальний захист;

- *тривалості прогулянок вагітних жінок і жінок, які мають при собі дітей, неповнолітніх, а також хворих з дозволу лікаря та за їхньою згодою, передбачивши її тривалість не менше двох годин, оскільки санітарними нормами тривалість щоденної прогулянки встановлюється на такий період часу. Таким чином, прогулянка може тривати й одну годину, що також буде терміном до двох годин.*

4. *Внести зміну до статті 9 Закону України “Про попереднє ув’язнення” щодо надання права особам, узятим під варту, на побачення з родичами та іншими особами, а також зміни до статті 12 названого Закону щодо права на побачення та стосовно конкретної тривалості побачень, оскільки у статті 12, де йдеться не про право на побачення, а про можливість особам, узятим під варту, за рішенням адміністрації місця попереднього ув’язнення одержати побачення з родичами та іншими особами. При цьому відсутність чіткості у визначенні тривалості побачень призводить до того, що побачення надаються тривалістю тільки одну годину.*

5. *Внести зміну до статті 145 Кримінально-виконавчого кодексу України щодо тривалості покарання, згідно з якою до засуджених неповнолітніх може застосовуватись дисциплінарне стягнення у вигляді поміщення в дисциплінарний ізолятор на строк до десяти діб, тоді як статтею 15 Закону України “Про попереднє ув’язнення” передбачено, що взяті під варту неповнолітні, які злісно порушують вимоги режиму, можуть бути поміщені до карцера на строк до п’яти діб.*

6. З метою забезпечення права громадян на соціальний захист виключити передбачену в статті 51 Кримінально-виконавчого кодексу України заборону на побачення з родичами та іншими особами, а також на одержання передач (посилок) і бандеролей.
7. Внести зміну до статті 51 Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення мінімальної тривалості прогулянки для засуджених до арешту, оскільки передбачене в даний час надання прогулянки тривалістю до однієї години, а неповнолітнім – до двох годин фактично створює підґрунтя для значного зменшення адміністрацією часу на прогулянки.
8. Чинним Кримінальним процесуальним кодексом України не врегульовано питання продовження терміну тримання громадян України під вартою у випадках, коли строк тримання під вартою, визначений попередньою постановою судді, закінчився, а кримінальна справа прокурором передана до суду. Продовження строку тримання під вартою передбачено на стадії досудового слідства, а підставою для тримання під вартою під час судового слідства є передача кримінальної справи до суду, тобто тримання під вартою продовжується без відповідного судового рішення.
9. Внести зміни до Кримінального кодексу України щодо можливості застосування примусових заходів виховного характеру при рецидиві злочинів невеликої та середньої тяжкості з обов'язковим проходженням відповідної реабілітації.
Необхідність гуманізації кримінальної відповідальності для дітей зумовлена рекомендаціями 83–85 Заключних зауважень Комітету ООН з прав дитини щодо Зведеної III та IV періодичної національної доповіді про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини, зокрема, стосовно “вжиття заходів для того, щоб система ювенальної юстиції на практиці переходила від каральної до відновної системи правосуддя щодо неповнолітніх, що передбачає застосування заходів, альтернативних позбавленню волі...”. Такі рекомендації також кореспондуються зі статтею 40 Конвенції ООН про права дитини, пунктом 5.1 Мінімальних стандартних правил ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх (Пекінських правил), пунктами 3.2 і 10.3 Мінімальних стандартних правил ООН стосовно заходів, не пов'язаних з тюремним ув'язненням (Токійських правил). Зазначені міжнародні норми враховані в Указі Президента України “Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні” від 24 травня 2011 р. № 597/2011 р., яким передбачено здійснити низку заходів у зазначеній сфері, зокрема, “забезпечити ефективне правосуддя щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення, з урахуванням вікових, соціально-психологічних, психофізичних та інших особливостей, ...створити ефективну систему реабілітації неповнолітніх, які вчинили правопорушення, з метою їх перевиховання та ресоціалізації”.
10. Ініціювати перегляд використання терміна “інвалід” у національному законодавстві, зокрема, в Законах України: “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам”, “Про реабілітацію інвалідів в Україні”, “Основи законодавства України про охорону здоров'я” та ін.

Термін “інвалід” використовується в російській версії Конвенції ООН про права інвалідів, прийнятої у 2006 р. З англomовної версії цей термін дослівно можна перекласти як “людина з інвалідністю”. Термін “інвалід” у міжнародному співтоваристві вважається дискримінаційним, використовуються терміни “людина з особливими потребами”, “особа з обмеженими можливостями” (зокрема, у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2006) 5, якими затверджено План дій Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в суспільстві на 2006–2015 рр.).

11. *Внести зміни до Цивільного кодексу України щодо:*

- *закріплення норми визнання недієздатних осіб суб'єктами правових відносин (стаття 41).*

Чинним законодавством особи, які через психічні захворювання судом визнані недієздатними, позбавлені права підписувати офіційні документи, відтак не можуть подавати скарги до суду. Якщо для обмежено дієздатних осіб передбачено право звертатися до суду або органу опіки і піклування про звільнення від обов'язків свого піклувальника (стаття 75 ЦК України), то недієздатним особам таке право не передбачене. Зазначене суперечить статті 4 Конвенції ООН про права інвалідів, пункту 1 Декларації про права розумово відсталих осіб 1971 р.

У рішенні Європейського суду з прав людини “*Вінтерверп (Winterwerp) проти Нідерландів*” від 24 жовтня 1979 р. підкреслено, що особа з психічними розладами може оскаржувати в суді, зокрема, термін тривалого примусового лікування у психіатричній лікарні;

- *обов'язкового встановлення опіки та піклування над недієздатною або обмежено дієздатною особою, яка перебуває у навчальному закладі, закладі охорони здоров'я або закладі соціального захисту населення, передбачити, що до встановлення опіки або піклування опіку чи піклування над нею здійснює цей заклад, при цьому обов'язки опікуна або піклувальника покласти на керівника закладу (стаття 66 ЦК України).*

На сьогодні в окремих психоневрологічних інтернатах над більш як 80 % підопічних не встановлена опіка постійно фізичними особами, її здійснюють заклади відповідно до статті 66 ЦК України. При цьому ані Кодекс, ані Правила опіки і піклування, затверджені наказом Державного комітету України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерством освіти України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством праці та соціальної політики України від 26 травня 1999 р. № 34/166/131/88, не визначено хто несе персональну відповідальність, тому відсутня можливість покарати винних у порушенні прав недієздатних та обмежено дієздатних осіб. Також не визначені обов'язки закладу при здійсненні опіки над підопічними, що призводить до порушення їхніх прав і суперечить вимогам пункту 5 Декларації про права розумово відсталих осіб;

- *визначення юридичних підстав для надання органом опіки і піклування дозволу опікунам або піклувальникам при вчиненні правочинів з нерухомих речей підопічних (стаття 71 ЦК України).*

Відповідно до статті 71 ЦК України опікуни і піклувальники при вчиненні правочинів з нерухомістю підопічних мають отримувати відповідний дозвіл органу опіки і піклування. Проте ЦК України і Правила чітко не визначають юридичні підстави для надання цього дозволу. Внаслідок існування такої правової невизначеності прийняття рішення про надання дозволу повністю залежить від суб'єктивних оцінок працівників органів опіки і піклування, що, у свою чергу, часто призводить до порушень прав зазначеної категорії осіб і не відповідає принципу 5 Принципів захисту психічно хворих осіб і покращення психіатричної допомоги, прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН від 17 грудня 1991 р. № 46/119;

- *конкретизації підстав для звільнення опікунів та піклувальників від виконання своїх обов'язків (стаття 75 ЦК України).*

Статтею 75 ЦК України встановлено, що за заявою органу опіки та піклування суд може звільнити особу від повноважень опікуна або піклувальника в разі невиконання нею своїх обов'язків, порушення прав підопічного, а також у разі поміщення підопічного до навчального закладу, закладу охорони здоров'я або соціального захисту. Нечіткість підстав для звільнення і відсутність обов'язкового прийняття рішення про звільнення призводить до того, що у 2011 р. лише близько 200 опікунів і піклувальників за рішенням суду були звільнені від виконання своїх обов'язків. При цьому, за інформацією головних управлінь праці та соціального захисту населення обласних і міських держадміністрацій, надісланою на запит Уповноваженого, у жодній області 100 % опікунів та піклувальників повнолітніх осіб не виконували обов'язку подачі до органів опіки і піклування щорічних звітів про свою діяльність щодо захисту прав та інтересів підопічних (відповідно до пункту 4.11 Правил). У Житомирській, Київській, Тернопільській, Чернігівській і Черкаській областях такі звіти подали лише близько 1 % опікунів і піклувальників. Необхідно внести зміни, забезпечивши виконання пункту 7 Декларації про права розумово відсталих осіб і принципів 22 і 23 Принципів захисту психічно хворих осіб і покращення психіатричної допомоги.

Враховуючи наведене вище та надзвичайну чутливість питання захисту прав недієздатних осіб, вважаю за доцільне ініціювати проведення ґрунтовного дослідження зазначеного питання з метою унеможливлення порушення прав цих осіб.

РОЗДІЛ 2

ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ

Загальною декларацією прав людини 1948 р. проголошено, що всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якого розрізнення, на рівний їх захист законом (стаття 7). Кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (стаття 8).

Аналогічні положення закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Так, згідно зі статтею 13 Конвенції кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було проголошено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. У статті 6 проголошено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Відповідно до Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; права і свободи людини і громадянина захищаються судом; судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій її території; обов'язковість рішень суду є однією з основних засад судочинства (статті 24, 55, 124, 129).

До Уповноваженого з прав людини щороку надходять тисячі звернень громадян стосовно порушення їхніх прав і свобод, пов'язаних із позбавленням волі, й права на судовий захист, гарантованих Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, у 2012 р. кількість зазначених звернень становила **5836**, або 35 % від **16 933**, – загальної кількості письмових звернень до Уповноваженого з прав людини за цей період. Оскільки кількість звернень громадян про порушення їхніх процесуальних прав постійно є доволі значною, Уповноваженим з прав людини здійснено моніторинг та системний аналіз стану дотримання прав людини у сфері судового захисту.

2.1. ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Слід зазначити, що в 4038 зверненнях, які надійшли до Уповноваженого з прав людини, наголошувалось на порушенні особистих і громадянських прав саме у кримінальному судочинстві. Оскільки це становить 24 %, тобто майже третину,

загальної кількості звернень у 2012 р., це засвідчує про існування проблемних питань у сфері кримінального процесу. Так, найбільше повідомлялось про порушення прав і свобод працівниками правоохоронних органів під час досудового розслідування – 2478, зокрема: права на порушення кримінальної справи, права на досудове розслідування справи у розумні строки, свободи від незаконного арешту чи затримання, застосування незаконних методів дізнання та слідства, права на захист і правову допомогу захисника.

Значна кількість скарг також пов'язана із дотриманням процесуальних прав під час судового провадження – 1811, зокрема: права на розгляд справи судом у розумні строки, права на зміну запобіжного заходу, порушення презумпції невинуватості, права на отримання копій процесуальних документів тощо.

Найбільше таких звернень надійшло з м. Києва (551), Донецької (398), Дніпропетровської (341), Харківської (263), Одеської та Луганської (відповідно 207 та 206), Львівської (152) областей, Автономної Республіки Крим (145).

У відповідь на 2478 звернень надано роз'яснення, переважно щодо порядку оскарження процесуальних рішень правоохоронних органів та рішень судів. До компетентних органів для проведення перевірки та вжиття відповідних заходів реагування з узяттям результатів їх розгляду на контроль направлено 1560 звернень, у тому числі у 1223 випадках – з відповідними рекомендаціями щодо застосування міжнародних стандартів у цій сфері. Зокрема, слід зазначити, що за 2012 р. у 356 випадках відповідними органами вжито заходів для поновлення прав заявників. З одного боку, може здатися, що це незначний показник, але з другого – майже щодня поновлювалось право хоча б однієї людини.

2.1.1. ПОРУШЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Результати аналізу зазначених 2478 звернень громадян стосовно порушення їхніх прав саме працівниками правоохоронних органів засвідчують, що здебільшого в них йшлося про порушення: права на порушення кримінальної справи (407), права на досудове розслідування у розумні строки (понад 1000), свободи від незаконного арешту чи затримання (близько 750), про застосування незаконних методів дізнання та досудового слідства (390), права на захист і правову допомогу захисника (131) та ін.

Порушення права на притягнення до кримінальної відповідальності та свободи від незаконного порушення кримінальної справи

У Загальній декларації прав людини проголошено, що кожна людина, для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення, має право, на основі повної рівності, на те, щоб

її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом (стаття 10).

У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод також передбачено, що кожен має право на свободу та особисту недоторканність (стаття 5).

Конституцією України встановлено, що кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (стаття 29).

До Уповноваженого з прав людини у 2012 р. надійшло 407 звернень щодо порушення права на притягнення до кримінальної відповідальності винних осіб та близько 600 – стосовно незаконного порушення кримінальної справи. У всіх без винятку випадках Уповноваженим з прав людини були зроблені відповідні запити до місцевих правоохоронних органів стосовно проведення перевірки, у відповідь на які нерідко надходила інформація про скасування оскаржуваних процесуальних рішень про відмову в порушенні кримінальної справи як передчасних і необґрунтованих та прийняття постанов про порушення кримінальних справ за зверненнями заявників. У інших випадках, навпаки, постанови про порушення кримінальних справ визнавались незаконними та скасовувались прокурорами вищого рівня або навіть судом.

Наприклад, у серпні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло звернення інваліда II групи по зору з дитинства *Руслана Г.* щодо неналежного реагування правоохоронними органами *м. Ужгорода* на його заяви про протиправні дії водія маршрутного автобуса, який 17 квітня 2012 р. на його прохання зупинити автобус відповів нецензурною лайкою, а коли зупинився, виштовхнув його з автобуса та влаштував побиття заявника. Після звернення Уповноваженого з прав людини прокуратура Закарпатської області 12 вересня 2012 р. порушила кримінальну справу за цим фактом за ознаками злочину, передбаченого частиною першою статті 296 Кримінального кодексу України (хуліганство).

До Уповноваженого також звернулась жителька *м. Макіївки Донецької області Наталія П.* щодо незгоди з неодноразовими відмовами у порушенні кримінальної справи за фактом розповсюдження порнографічних фотографій із її зображенням. Прокуратура Донецької області на запит Уповноваженого повідомила про скасування постанови про відмову в порушенні кримінальної справи за цим фактом, а співробітника правоохоронних органів притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Провадження у кримінальній справі за даним фактом триває.

Наступний приклад. У жовтні 2012 р. звернувся житель *Волноваського району Донецької області* 68-річний *Володимир Т.* щодо незгоди з рішенням про відмову в порушенні кримінальної справи за фактом пожежі, яка сталась 29 жовтня 2010 р. у місцевому гаражному кооперативі. За результатами перевірки прокуратура Донецької області повідомила, що постановою Волноваського районного суду від 5 листопада 2012 р., яка залишена без змін судом апеляційної інстанції, постанову про відмову в порушенні кримінальної справи від 20 січня 2012 р. скасовано.

У жовтні надійшло звернення жительки *Сумської області Людмили М.* щодо неналежного реагування працівників міліції та відмови в порушенні кримінальної справи за фактом завдання їй чоловікові ножового поранення. У відповідь на запит Уповноваженого прокуратура Сумської області повідомила, що 1 листопада 2012 р. порушено кримінальну справу стосовно Ш. за ознаками злочину, передбаченого частиною першою статті 122 КК України, за фактом умисного заподіяння середньої тяжкості тілесного ушкодження Сергію К.

У листопаді 2012 р. звернулась жителька *Полтавської області Валентина К.* щодо непритягнення до відповідальності осіб, винних у дорожньо-транспортній пригоді, що сталась 30 листопада 2011 р. та у якій загинув її зять. У відповідь на запит Уповноваженого прокуратура Полтавської області повідомила, що 24 жовтня 2012 р. за цим фактом порушено кримінальну справу з одночасним скасуванням постанови про відмову в порушенні кримінальної справи за ознаками складу злочину, передбаченого частиною другою статті 286 КК України.

Доволі часто у зверненнях до Уповноваженого з прав людини порушувались питання щодо передчасності та незаконності процесуальних рішень органів досудового слідства в уже порушених кримінальних справах.

Так, за зверненням жительки *м. Сімферополя Жанни К.* щодо неналежного розслідування кримінальної справи, порушеної за частиною першою статті 355 КК України стосовно посадових осіб одного із комерційних банків за фактом примушування заявниці до виконання цивільно-правових обов'язків, Уповноваженим з прав людини 7 листопада 2012 р. було направлено відповідний запит до прокуратури Автономної Республіки Крим. У відповідь на нього прокуратура повідомила, що 19 листопада 2012 р. постанову про зупинення досудового слідства в кримінальній справі у зв'язку з невстановленням особи, яка вчинила злочин, скасовано. За фактами допущених порушень процесуального законодавства під час розслідування у цій справі прокуратурою м. Сімферополя стосовно співробітників СВ Київського РВ СМУ ГУ МВС України в Автономній Республіці Крим порушено дисциплінарне провадження.

У жовтні 2012 р. до Генеральної прокуратури України для перевірки та відповідного реагування було спрямоване звернення жителя *Полтавської області Романа К.* щодо неналежного та тривалого, з порушенням установлених законом строків проведення правоохоронними органами Полтавської області досудового слідства у кримінальній справі, порушеній стосовно нього, яка ще у квітні 2012 р. була повернута судом для додаткового розслідування. Вже через місяць Уповноваженого було повідомлено про те, що зазначену кримінальну справу 17 листопада 2012 р. було закрито на підставі пункту 2 статті 6 КПК України.

У жовтні 2012 р. у черговий раз звернулась жителька *м. Черкас Ольга О.* щодо тривалого неналежного розслідування правоохоронними органами Черкаської області кримінальної справи, порушеної в травні 2011 р. за фактом вчинення стосовно неї шахрайських дій та підроблення її підпису на господарських угодах

на суму 712 тис. грн, унаслідок чого вона могла втратити все належне їй майно, у тому числі єдине житло. За результатами перевірки прокуратура Черкаської області повідомила, що постанову про зупинення досудового слідства скасовано як необґрунтовану, а винних працівників органів внутрішніх справ притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Розслідування триває.

У грудні 2012 р. до Уповноваженого надійшло звернення жителя м. Львова *Леоніда Ю.* щодо неналежного та тривалого розслідування кримінальної справи, порушеної за фактом убивства його сина. Заявник скаржився на те, що згадана кримінальна справа розслідується з 1999 р. прокуратурами Львівської, Закарпатської та Івано-Франківської областей. За цей час було винесено вісім постанов про її закриття, стільки ж разів ці постанови скасовувались прокурами вищого рівня та судами, а справа поверталась для проведення досудового слідства. Наразі ухвалою апеляційного суду Львівської області від 23 листопада 2012 р. залишено без змін постанову Галицького районного суду від 25 жовтня 2012 р., якою скасовано дев'яту постанову про закриття кримінальної справи від 17 лютого 2012 р.

Усі перелічені приклади підтверджують неналежне дотримання кримінального процесуального законодавства саме працівниками правоохоронних органів. Однак причини зазначених порушень у кримінальному провадженні, зокрема на стадії досудового слідства, частково пов'язані саме з недосконалістю кримінального процесу.

Тому якщо говорити про право на притягнення до кримінальної відповідальності, то з набранням чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) кількість звернень з цього приводу має зменшитись, оскільки така стадія кримінального провадження, як порушення кримінального провадження, цим Кодексом не передбачена.

Стосовно можливого незаконного порушення кримінального провадження слід зазначити, що статтею 303 КПК України встановлено перелік рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, які можуть бути оскаржені під час досудового провадження. Такі скарги розглядаються слідчим суддею місцевого суду згідно з правилами судового розгляду не пізніше 72 годин з моменту надходження відповідної скарги та обов'язково із участю особи, яка подала скаргу, чи її захисника, представника та слідчого чи прокурора, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються.

Отже, з застосуванням наведених положень нового КПК України є підстави сподіватися на зменшення кількості скарг із приводу порушення права на притягнення до кримінальної відповідальності та незаконного порушення кримінального провадження.

Порушення права на досудове розслідування справи у розумні строки

Кожен має право, як проголошується у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, визначеного законом, який встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Слід зазначити, що поняття “розумні строки” у кримінальному судочинстві України з’явилося лише з прийняттям 13 квітня 2012 р. КПК України, що набрав чинності 20 листопада 2012 р. До цього під час досудового розслідування та судового розгляду кримінальних справ застосовувався порядок обрахування строків тримання особи під вартою, встановлений КПК України 1960 р. При цьому порядок обрахування зазначених строків мав певні прогалини, що уможливлювало правоохоронцям тримати осіб під вартою протягом тривалого часу, який не відповідає поняттю розумних строків.

Так, майже в *одній тисячі* звернень громадян із 4038 йшлося про порушення права на розслідування кримінальних справ у розумні строки. І нерідко такі звернення були обґрунтованими.

Наприклад, *понад одинадцять років* триває кримінальне переслідування правоохоронними органами Дніпровського району м. Києва *Юрія Б.*, стосовно якого 6 липня 2001 р. прокурором Дніпровського району м. Києва було порушено кримінальну справу. Упродовж цього часу Юрій Б. тримався під вартою, його оголошували в розшук, неодноразово змінювалося обвинувачення, був засуджений трьома вироками Дніпровського районного суду м. Києва від 25 липня 2002 р., від 4 жовтня 2004 р. та від 18 грудня 2006 р., які скасовувались ухвалами апеляційного суду м. Києва від 28 листопада 2002 р., від 3 лютого 2005 р. та від 15 березня 2007 р. відповідно. Згідно з останнім рішенням зазначеного суду від 9 серпня 2010 р., що залишене без змін ухвалою апеляційного суду м. Києва від 15 грудня 2010 р., зазначену кримінальну справу було направлено на додаткове розслідування. Урешті-решт, слідчий прокуратури Дніпровського району м. Києва своєю постановою від 18 березня 2011 р. закриття зазначену кримінальну справу.

З огляду на викладені події заявник 18 квітня 2011 р. звернувся до Деснянського районного суду м. Києва із заявою про відшкодування шкоди, завданої йому незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури та суду, а 18 травня 2011 р. направив скаргу до Європейського суду з прав людини. Однак у відповідь на зазначені дії Юрія Б. прокуратурою м. Києва 31 травня 2011 р. скасовується постановою про закриття стосовно нього кримінальної справи, змінюється обвинувачення, а кримінальна справа направляється до Дніпровського РУ ГУ МВС України у м. Києві для проведення додаткового розслідування. Наразі провадження у справі триває.

Іншим прикладом порушення розумних строків розслідування може слугувати тривалість досудового слідства (понад шість років), здійснюваного прокурату-

рою, а пізніше – районним відділом міліції Соснівського району м. Черкас, у кримінальній справі за фактом неналежного виконання професійних обов’язків медичними працівниками однієї з міських лікарень м. Черкас, що спричинило тяжкі наслідки *Тетяні О.* Лише у серпні 2012 р. справа спрямована до суду з обвинувальним висновком.

У липні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло звернення *Романа Г.* щодо неналежного стану досудового слідства у кримінальній справі, порушеній 23 лютого 2011 р. за фактом побиття його групою осіб, серед яких були працівники міліції, а також непритягнення винних до кримінальної відповідальності. У відповідь на запит Уповноваженого прокуратура Донецької області повідомила, що стосовно посадової особи СВ Докучаєвського МВ ГУ МВС України у Донецькій області, у провадженні якого перебуває справа, за недотримання вимог кримінально-процесуального законодавства порушено дисциплінарне провадження.

Недотримання розумних строків розслідування кримінальних справ, у тому числі й на стадії досудового слідства, створило негативну практику Європейського суду з прав людини, у рішеннях якого констатується порушення Україною пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (див. рішення у справах: “*Яременко проти України*” від 12 червня 2008 р., “*Ісмаїлов проти України*” від 27 листопада 2008 р., “*Кобець проти України*” від 14 лютого 2008 р., “*Нечипорук і Йонкало проти України*” від 21 квітня 2011 р., “*Бортнік проти України*” від 27 січня 2011 р. та ін.).

Усунення зазначеного недоліку кримінального провадження очікується з застосуванням вимог нового КПК України, статтею 28 якого встановлено, що під час кримінального провадження кожна процесуальна дія або процесуальне рішення повинні бути виконані або прийняті в розумні строки. Розумними вважаються строки, що є об’єктивно необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень. При цьому розумні строки не можуть перевищувати передбачені цим Кодексом строки виконання окремих процесуальних дій або прийняття окремих процесуальних рішень.

Статтею 219 нового КПК України встановлено, що досудове розслідування повинно бути закінчено: 1) протягом одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку; 2) протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину. Цією ж статтею та статтею 294 КПК України визначений порядок продовження та строки, на які може бути продовжено строк досудового провадження.

Крім того, відповідно до статті 308 КПК України підозрюваний, обвинувачений, потерпілий мають право оскаржити прокурору вищого рівня недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування. Прокурор вищого рівня зобов’язаний протягом трьох днів надати відповідному прокурору обов’язкові для виконання вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень.

Отже, враховуючи наведені норми, а також те, що новим КПК України не передбачено такого інституту, як додаткове розслідування після початку судового провадження у справі, є сподівання, що з застосуванням зазначених положень КПК України зменшиться кількість скарг громадян щодо тривалості кримінального провадження під час досудового слідства.

Порушення свободи від незаконного арешту

У Загальній декларації прав людини проголошено, що ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання (стаття 9).

Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод також передбачено, що нікого не може бути позбавлено свободи, крім випадків, визначених цією статтею, і відповідно до процедури, встановленої законом. Кожен, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, має право ініціювати провадження, у ході якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним (стаття 5).

Конституцію України встановлено, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом; кожний затриманий має право в будь-який час оскаржити в суді своє затримання (стаття 29).

Однак близько 750 звернень громадян, що надійшли у 2012 р., пов'язані зі скаргами на порушення права на свободу від незаконного арешту чи затримання, зокрема на необґрунтоване та тривале тримання під вартою. Після надання Уповноваженим рекомендацій, що ґрунтувались на практиці Європейського суду з прав людини у подібних справах, суд приймав рішення щодо зміни запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на інший, не пов'язаний із позбавленням волі.

Так, до Уповноваженого з прав людини неодноразово, з листопада 2011 р., надходили звернення від *Петра З.* щодо безпідставного взяття його і двох його колег під варту та необґрунтованої відмови Оболонським районним судом м. Києва у задоволенні їхніх клопотань про зміну запобіжного заходу на інший, не пов'язаний з триманням під вартою. На першому ж судовому засіданні у липні 2012 р., на яке прибув представник Уповноваженого з метою здійснення моніторингу дотримання процесуальних прав підсудних, людей за їх клопотанням було звільнено з-під варту із застосуванням іншого запобіжного заходу.

Наступний приклад. У липні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини звернулись представники ГО *“Луганська правозахисна група”* в інтересах *Оксани Є.* з приводу несправедливого засудження її Білокуракинським районним судом Луганської області та необґрунтованого взяття під варту із зали суду. Після звернення Уповноваженого до голови суду апеляційної інстанції з рекомендаціями

щодо застосування практики Європейського суду з прав людини вирок стосовно Оксани Є. апеляційним судом скасовано, справу повернуто для додаткового розслідування, а запобіжний захід взяття під варту був змінений на підписку про невиїзд.

Слід зазначити, що відповідно до положень статей 176, 177, 183 нового КПК України тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, який застосовується виключно у разі, якщо прокурор не доведе, що встановлені під час розгляду клопотання про застосування запобіжних заходів обставини є достатніми для переконання, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів, передбачених частиною першою статті 176, не може запобігти доведеним під час розгляду ризику або ризикам. Слідчий, прокурор не мають права ініціювати застосування запобіжного заходу без наявності для цього підстав, передбачених цим Кодексом.

З огляду на зазначене необхідність обґрунтування клопотання про взяття під варту з доведенням неможливості застосувати жоден із більш м'яких запобіжних заходів, передбачена новим КПК України, є істотним фактором у недопущенні незаконного та необґрунтованого взяття під варту підозрюваного чи обвинуваченого.

Застосування незаконних методів дізнання та досудового слідства

У статті 5 Загальної декларації прав людини проголошено, що ніхто не повинен зазнавати тортур, або жорстокого, нелюдського, або такого, що принижує його гідність, поводження і покарання.

Аналогічне положення міститься і в статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідно до якої нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню.

Конституцією України у статті 62 встановлено, що обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

Водночас до Уповноваженого з прав людини весь час надходять скарги від затриманих осіб, які скаржаться на застосування до них співробітниками правоохоронних органів незаконних методів дізнання та слідства. Найчастіше це відбувається після затримання особи та до першого допиту за участю адвоката з метою схилити особу до добровільного зізнання. Також застосовується психологічний і моральний тиск, який спрацьовує не на користь підозрюваного чи обвинуваченого, наприклад, допит серед ночі в сусідній кімнаті вагітної дружини чи одного із батьків, які щойно перенесли інфаркт, залякування відібранням малолітньої дитини та позбавленням батьківських прав тощо. Таких звернень налічується понад 500. Однак складність реагування на такі

звернення та організації перевірки таких фактів полягає в тому, що ці повідомлення надходять від осіб, стосовно яких кримінальні справи вже передані на судовий розгляд, тобто після сплину значного часу, що ускладнює або унеможливує проведення детальної перевірки цих обставин. У таких випадках Уповноваженим з прав людини надсилаються відповідні листи головам місцевих судів стосовно необхідності дослідження цих питань під час судового розгляду з урахуванням міжнародних стандартів та практики Європейського суду з прав людини. Однак моніторинг за розглядом цих справ засвідчує, що суди жодного разу не прийняли рішення щодо проведення окремої перевірки за такими заявами, дослідження обмежувалось опитуванням учасників кримінального провадження.

Якщо кримінальна справа, про яку йшлося у зверненні, перебувала на стадії досудового слідства, такі рекомендації направлялись на адреси обласних прокуратур чи навіть Генеральному прокуророві України. Однак, за повідомленнями прокуратур областей, не було виявлено жодного випадку підтвердження скарг заявників, у зв'язку з чим у порушенні кримінальних справ стосовно співробітників правоохоронних органів відмовлялось за відсутністю складу злочину.

Наприклад, у липні 2012 р. до Уповноваженого звернулась *Людмила Г.* щодо застосування працівниками Дніпровського РУ ГУ МВС України в м. Києві до її сина Дмитра Г. незаконних методів дізнання з метою схилення до зізнання у вчиненні умисного вбивства, що стало підставою необґрунтованого кримінального переслідування його, а також щодо неналежного реагування прокуратури Дніпровського району м. Києва на заяви з цих питань. Зокрема, заявниця повідомила, що в матеріалах кримінальної справи є всі підтвердження стосовно перевищення працівниками міліції службових повноважень та заподіяння ними тілесних ушкоджень її синові під час затримання і проведення дізнання. Починаючи з 2010 р., прокуратура Дніпровського району м. Києва п'ять разів відмовляла в порушенні кримінальної справи за її заявами. Востанне такого змісту рішення від 20 грудня 2011 р. було скасоване прокуратурою м. Києва 6 квітня 2012 р. Однак остаточне рішення за цією заявою станом на день звернення Людмили Г. до Уповноваженого не було прийнято. У липні 2012 р. Уповноважений з прав людини звернулась до прокурора м. Києва щодо необхідності проведення належної перевірки за цим зверненням. Не отримавши результатів перевірки, у жовтні 2012 р. до прокурора м. Києва було направлено відповідне нагадування. Через місяць надійшла інформація, що зазначена перевірка триває (і до цього часу). Слід зазначити, що це питання порушувалось і під час судового розгляду справи. Однак вироком Дніпровського районного суду м. Києва від 31 жовтня 2012 р. Дмитра Г. визнано винним у скоєнні злочинів, передбачених частиною четвертою статті 187, частиною третьою статті 289 й за іншими статтями КК України, та засуджено до 15 років позбавлення волі з конфіскацією майна.

Інші звернення з цих же питань мають подібний розвиток подій.

Слід зазначити, у кожному випадку, коли заявниками порушувалось питання щодо застосування до них незаконних методів досудового слідства, Уповноваженим з прав людини направлялись до органів прокуратури та місцевих судів відповідні листи із рекомендаціями стосовно врахування міжнародних стандартів у цій сфері та практики Європейського суду з прав людини, зокрема статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якою заборонено катування, нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження.

Порушення зазначеної норми Конвенції національними судами вже створило негативну практику Європейського суду з прав людини щодо України. Так, у кожному рішенні, де досліджуються аналогічні обставини, Європейський суд вказує, що органи влади зобов'язані забезпечити захист фізичної недоторканості осіб, які перебувають під вартою. У тих справах, де особа висуває небезпідставну скаргу про те, що вона була піддана неналежному поводженню з боку суб'єктів владних повноважень, цей факт вимагає проведення ефективного офіційного розслідування. Таке розслідування повинно мати наслідком виявлення і покарання відповідальних осіб. Розслідування має бути ретельним та ефективним. Це означає, що органи влади мають завжди встановити обставини події та не покладатись на поспішні або безпідставні висновки для закінчення розслідування або для обґрунтування своїх рішень. Вони мають вживати всіх необхідних та доступних заходів, щоб отримати докази стосовно подій, свідчення очевидців та результати експертиз.

При цьому в кожному випадку, що досліджувався Європейським судом, Суд констатував, що нерозслідування або неповне розслідування таких випадків є підставою для визнання порушення Україною статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (див. рішення у справах: *“Афанасьєв проти України”* від 5 квітня 2005 р., *“Вергельський проти України”* від 12 березня 2009 р., *“Нечипорук і Йонкало проти України”* від 21 квітня 2011 р., *“Харченко проти України”* від 10 лютого 2011 р. та ін.).

У зв'язку з цим можна сподіватись, що новий КПК України, який встановив новий порядок та нові вимоги до проведення досудового і судового слідства, матиме позитивні зрушення в частині дотримання прав людини і громадянина, що передбачені як Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, так і Конституцією України. Так, положення щодо заборони катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання, передбачене статтею 3 Конвенції, ввійшло до положень статті 11 нового КПК України. Крім того, статтею 17 цього Кодексу встановлено, що підозра, обвинувачення не можуть ґрунтуватися на доказах, отриманих незаконним шляхом. А відповідно до статей 8, 9 КПК України кримінальне процесуальне законодавство України має застосовуватись з урахуванням міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практики Європейського суду з прав людини.

Порушення права на захист та отримання правової допомоги

Усі люди, проголошено у статті 7 Загальної декларації прав людини, рівні перед законом і мають право, без будь-якого розрізнення, на рівний їх захист законом.

Відповідно до пункту 2 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте проти нього. Згідно з пунктом 3 статті 6 Конвенції кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення, зокрема, має право мати час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту; захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя; допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення.

У статті 59 Конституції України встановлено, що кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Згідно зі статтею 63 Конституції України підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист.

Статтею 21 КПК України 1960 р. передбачалось, що підозрюваному, обвинуваченому і підсудному забезпечується право на захист. Особа, яка провадить дізнання, слідчий, прокурор, суддя і суд зобов'язані до першого допиту підозрюваного, обвинуваченого і підсудного роз'яснити їм право мати захисника і скласти про це протокол, а також надати підозрюваному, обвинуваченому і підсудному можливість захищатися встановленими законом засобами від пред'явленого обвинувачення та забезпечити охорону їх особистих і майнових прав.

У 131 зверненні до Уповноваженого з прав людини у 2012 р. йшлося про порушення права на захист. Найчастіше повідомлялося про порушення цього права під час затримання особи або під час проведення першого допиту.

Оскільки працівники правоохоронних органів нерідко шляхом психологічного тиску та застосування інших незаконних методів досудового розслідування спонукають затриманих і заарештованих до допитів без участі захисників, не дивно, що у 2012 р. Європейським судом з прав людини у 24 рішеннях у справах проти України встановлено порушення саме цього права.

Наприклад, у червні 2012 р. звернувся адвокат *Олександр М.* з приводу порушення слідчим СВ УСБУ в Київській області права Віктора П. на захист. Заявник повідомив, що слідчий, у провадженні якого була справа, тривалий час не вирішував питання стосовно допущення його до підзахисного, обвинуваченого у скоєнні злочину, передбаченого частиною другою статті 307 КК України. У зв'язку із зазначеним Уповноважений з прав людини звернулася до прокура-

тури Київської області з відповідним запитом, однак відповіді до цього часу не отримано.

Крім цього, до Уповноваженого неодноразово звертався Володимир С., який звинувачується у скоєнні злочину, передбаченого частиною другою статті 307 КК України, та кримінальна справа стосовно якого знаходиться у провадженні Новокаховського міського суду Херсонської області. Заявник вказував на низку порушень його процесуальних прав, права бути ознайомленим із матеріалами кримінального провадження. Зокрема, із результатами експертизи, проведеної в рамках цієї справи, його було ознайомлено лише через місяць після того, як її було проведено; поняті, які були запрошені слідчим для фіксування слідчих дій, за вказаними ними адресами не були зареєстровані та не проживають; слідчі дії проводились без його участі та з порушенням встановленого порядку тощо. Крім того, заявник надіслав окрему ухвалу вищезазначеного суду від 28 квітня 2011 р., що набрала законної сили, якою постановлено довести до відома начальника Новокаховського МВ УМВС України в Херсонській області, прокурора м. Нова Каховка про допущені слідчими у даній справі грубі порушення норм кримінально-процесуального законодавства під час провадження досудового слідства у цій кримінальній справі та доручено прокурору м. Нова Каховка провести перевірку в порядку статті 97 КПК України за фактами, викладеними у згаданій постанові щодо незаконних дій слідчих та адвоката. За повідомленням прокуратури Херсонської області, стосовно одного зі слідчих порушено кримінальну справу, яка станом на липень 2012 р. вже перебувала у провадженні суду.

Слід зазначити, що чинним законодавством забезпечення права на захист, зокрема й надання безоплатної правової допомоги, врегульоване. Отже, наразі відповідальність за дотримання права на захист мають нести саме ті особи, які здійснюють досудове розслідування та судовий розгляд у кримінальному провадженні.

2.1.2. ПОРУШЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ ПІД ЧАС СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Порушення права на судове провадження в розумні строки

Уже зазначалось, що статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод проголошено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, визначеного законом, який встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Через прогалини кримінально-процесуального законодавства, що діяло до 20 листопада 2012 р., строки тримання під вартою обраховувались виключно під час досудового слідства, а при надходженні кримінальної справи для

розгляду до суду таке обрахування припинялось. Розгляд кримінальних справ судом міг відбуватися невизначений час, при цьому лише в окремих випадках переглядалась необхідність тримання під вартою.

До Уповноваженого з прав людини у 2012 р. надійшло понад 1800 звернень щодо порушення права на судове провадження у розумні строки. Дослідження цих звернень засвідчило, що розгляд кримінальних справ у судах у більшості випадків перевищує один–три роки. А якщо справа неодноразово розглядалась судами різних інстанцій, то така тривалість може становити п'ять і більше років.

Так, **понад десять років** триває кримінальне переслідування подружжя Д. за вчинення злочинів у сфері службової діяльності та проти власності. З 2003 р. у цій справі здійснюється судове провадження: до 2007 р. – Хмельницьким міськрайонним судом, а дотепер – Калинівським районним судом Вінницької області. Судовий розгляд справи триває.

Більше дев'яти років, з серпня 2003 р., не може знайти свого вирішення кримінальна справа щодо Сергія С., який обвинувачений у скоєнні злочинів, передбачених частиною першою статті 263, частиною третьою статті 289 КК України. За цей час справа двічі, у грудні 2011 р. та липні 2012 р., поверталась Ленінським районним судом м. Луганська для проведення додаткового розслідування. Однак зазначені рішення суду скасовані судом апеляційної інстанції, і з 20 листопада 2012 р. справу знову передано на розгляд Міловського районного суду Луганської області. Звернувшись до Уповноваженого з прав людини, Сергій С. повідомив, що у зв'язку з погіршенням стану здоров'я він потребує спеціального медичного обстеження та госпіталізації до медичного закладу не за місцем свого проживання. Проте через обраний йому запобіжний захід – підписку про невиїзд – він не має можливості без дозволу суду, у провадженні якого перебуває справа, отримати необхідне лікування за межами с-ща Мілове, в якому проживає. Тривале провадження у кримінальній справі, значні матеріальні витрати на проїзд до суду й оплату послуг захисника призвели до того, що він та його сім'я опинилися на межі бідності та змушені проживати в борг. З огляду на зазначене у серпні 2012 р. звернення Сергія С. було направлено до голови Ленінського районного суду м. Луганська для вжиття заходів, спрямованих на розгляд справи упродовж розумного строку, та звернуто увагу суду на міжнародні стандарти та практику Європейського суду з прав людини в аналогічних справах.

До Уповноваженого з прав людини звернувся Роман Ч., який звинувачується у скоєнні злочину, передбаченого частиною першою статті 119, частиною третьою статті 152, частиною другою статті 153 КК України, та кримінальна справа стосовно якого **понад вісім років**, з квітня 2004 р., перебуває у провадженні Куп'янського міськрайонного суду Харківської області. Вироком суду від 25 травня 2010 р. заявника та інших обвинувачених у цій справі визнано винними у скоєнні зазначеного злочину та засуджено до позбавлення волі на дев'ять

років. Однак 6 жовтня 2011 р. суд апеляційної інстанції скасував цей вирок та направив справу на додаткове розслідування. Лише в березні 2012 р. справу передано до суду для судового розгляду. При цьому заявник вказав на те, що результати повторних експертиз, проведених у ході додаткового розслідування, спростували результати експертиз, проведених у ході досудового слідства, що стало причиною того, що новим слідчим Куп'янського РВ ГУМВС України в Харківській області 12 березня 2012 р. прийнято постанову про закриття кримінальної справи за пунктом 2 статті 6 КПК України у зв'язку із відсутністю складу злочину, а ще раніше, 6 січня 2012 р., винесено постанову про проведення перевірки за фактом застосування до заявника та інших обвинувачених у справі незаконних методів дізнання та досудового слідства з боку співробітників Куп'янського РВ ГУМВС України в Харківській області. Однак прокурор, що проводив зазначену перевірку, 23 квітня 2012 р. виніс постанову про відмову в порушенні кримінальної справи за даним фактом стосовно зазначених працівників міліції, у тому числі стосовно одного з них, який наразі є суддею Куп'янського міськрайонного суду Харківської області. Урешті-решт, 16 березня 2012 р. заступник прокурора Харківської області затвердив обвинувальний висновок щодо заявника та інших у скоєнні тих же злочинів, про які йшлося в першому обвинувальному висновку. У відповідь на запит Уповноваженого з прав людини від 12 жовтня 2012 р. голова суду повідомив, що ця справа була предметом обговорення 25 жовтня 2012 р. на загальних зборах суддів цього суду та зобов'язано суддю, у провадженні якого перебуває справа, вжити всіх заходів для забезпечення права підсудного на справедливий розгляд кримінальної справи упродовж розумного строку.

Інший приклад. Понад шість років тримається під вартою *Володимир Ф.*, справа стосовно якого перебуває у провадженні Корабельного суду м. Миколаєва. За його зверненням у серпні 2012 р. до голови зазначеного суду направлено лист з рекомендаціями щодо дотримання розумних строків, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Судовий розгляд триває.

Понад п'ять років триває судове провадження у Сєверодонецькому міському суді Луганської області у кримінальній справі за обвинуваченням *Раїси Б.* у вчиненні злочину, передбаченого частиною третьою статті 296 КК України. За зверненням Раїси Б. у грудні 2012 р. Уповноважений з прав людини звернулася до голови Сєверодонецького міського суду Луганської області щодо вжиття заходів реагування відповідно до законодавства. Провадження у справі триває.

З огляду на зазначене стає зрозумілим, чому не зменшується кількість рішень Європейського суду з прав людини проти України, якими констатовано порушення права громадян на розгляд справи у кримінальному провадженні впродовж розумного строку, про який йдеться у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, якщо у 2011 р. таких рішень було прийнято 65, то у 2012 р. – 71.

Аналіз інформації, отриманої від заявників, правоохоронних органів та судів, свідчить, що тривалий судовий розгляд пов'язаний не тільки зі значним навантаженням на суддів та їх нестачею. Найчастіше причинами цього є: неналежна якість досудового слідства, невиконання постанов судів про примусові приводи свідків, значна тривалість експертиз (у деяких випадках черга на їх проведення сягає трьох років), відкладення судових засідань за клопотаннями учасників кримінального провадження чи їх адвокатів, неявка у судові засідання потерпілих, недоставлення підсудних, які тримаються під вартою, оголошення перерв у судовому засіданні з інтервалом від одного місяця і більше тощо.

З цього приводу слід зазначити, що строки розгляду справи судом не були встановлені КПК України 1960 р., чітко вони не визначені й новим КПК України. Однак статтею 318 нового КПК України передбачено, що судовий розгляд має бути проведений і завершений упродовж розумного строку. Як зазначалось, “розумні строки” у значенні цього Кодексу – це строки, що є об’єктивно необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень.

З огляду на викладене вирішення питання щодо дотримання розумних строків під час судового провадження залежить виключно від життя судами та державними органами, що забезпечують діяльність судів, адміністративних та організаційних заходів, спрямованих на своєчасне та належне здійснення правосуддя.

Порушення права на зміну запобіжного заходу

Відповідно до пункту 4 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, має право ініціювати провадження, у ході якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним. Згідно із пунктом 5 цієї статті кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування.

Відповідно до КПК України 1960 р. запобіжні заходи у вигляді взяття під варту застосовувалися лише за вмотивованою постановою судді чи ухвалою суду. Про застосування, скасування чи зміну запобіжного заходу орган дізнання, слідчий, прокурор, суддя виносили постанову, а суд – ухвалу. На постанову судді до апеляційного суду прокурором, підозрюваним, обвинуваченим, його захисником чи законним представником протягом трьох діб з дня її винесення могла бути подана апеляція (статті 165, 165¹, 165³). Статтею 14 цього Кодексу було встановлено, що прокурор повинен негайно звільнити кожного, хто незаконно позбавлений волі або утримується під вартою понад строк, передбачений законом чи судовим вироком.

У 194 зверненнях до Уповноваженого з прав людини ставилось питання щодо порушення права на зміну запобіжного заходу. Зокрема, заявники повідомляли

про наявність поважних сімейних обставин чи про погіршення стану здоров'я, яке потребувало стаціонарного лікування, або вказували на те, що скоєний злочин не є настільки тяжким, щоб обирати їм такий запобіжний захід, як взяття під варту.

Так, шостий рік тримається під вартою Євген Б. Кримінальна справа стосовно нього неодноразово поверталась прокурору м. Олександрії Кіровоградської області для додаткового розслідування та перебувала у провадженні судів різних інстанцій. Однак у зміні запобіжного заходу на інший, не пов'язаний з триманням під вартою, Євгену Б. весь час відмовляється. Наразі справа знову перебуває на розгляді Олександрійського міськрайонного суду Кіровоградської області.

Інший приклад. За зверненням Дмитра Ф. щодо необґрунтованого і тривалого, понад два роки, тримання його під вартою й порушення права на розгляд справи судом упродовж розумного строку Уповноваженим з прав людини 9 жовтня 2012 р. голові Голосіївського районного суду м. Києва були направлені відповідні рекомендації щодо дотримання міжнародних стандартів у цій сфері. Відповідно до отриманої інформації клопотання підсудного Дмитра Ф. про зміну запобіжного заходу з тримання під вартою на підписку про невиїзд 5 листопада 2012 р. було задоволено та вжито заходів щодо збільшення кількості судових засідань у справі впродовж місяця.

За аналогічних обставин Добропільським міськрайонним судом Донецької області 14 червня 2012 р. Івану Б., який понад два роки тримався під вартою, змінено запобіжний захід взяття під варту на підписку про невиїзд.

Ірина Г. понад чотири роки тримається під вартою через зволікання Соснівським районним судом м. Черкас з розглядом кримінальної справи за її обвинуваченням. За аналогічних обставин протягом тривалого часу тримаються під вартою Дмитро П. – понад п'ять років (Торезький міський суд Донецької області), Андрій О. – понад чотири роки (Шевченківський районний суд м. Києва), Сергій С. та Данило Г. (Ленінський районний суд м. Луганська), Петро Т. – понад три роки (Дарницький районний суд м. Києва).

З огляду на викладене слід зазначити, що новий КПК України не встановлює граничні строки тримання під вартою під час судового провадження. Водночас питання обрання, скасування або заміни запобіжного заходу в суді регулюється статтею 331 цього Кодексу, яка передбачає, що під час судового розгляду суд за клопотанням сторони обвинувачення або захисту має право своєю ухвалою змінити, скасувати або обрати запобіжний захід щодо обвинуваченого. Частиною третьою цієї статті встановлено, що незалежно від наявності клопотань суд зобов'язаний розглянути питання доцільності продовження тримання обвинуваченого під вартою до спливу двомісячного строку з дня надходження до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру чи з дня застосування судом до обвинуваченого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. За наслідками розгляду

питання суд своєю вмотивованою ухвалою скасовує, змінює запобіжний захід у вигляді тримання під вартою або продовжує його дію на строк, що не може перевищувати двох місяців. До сплину продовження строку суд зобов'язаний повторно розглянути питання доцільності продовження тримання обвинуваченого під вартою, якщо судове провадження не було завершено до його спливу.

Отже, з наведеної норми вбачається, що питання обрання, скасування або заміни запобіжного заходу в судовому провадженні має вирішуватись судом кожні два місяці. І, що важливо, перегляд цього питання є обов'язком суду, що гарантуватиме обвинуваченому його право на зміну запобіжного заходу за наявності підстав.

Порушення права одержувати копії судових рішень та інших документів з матеріалів кримінального провадження

Статтею 43 КПК України від 1960 р. визначений перелік прав обвинуваченого, серед яких – право заявляти клопотання та право на ознайомлення із усіма матеріалами справи. Відповідно до статті 344 цього Кодексу копія вироку вручається засудженому або виправданому в триденний строк після проголошення вироку.

У більшості випадків обвинувачені та засуджені звертаються до суду з клопотанням на отримання копій зазначених документів з метою подальшого оскарження судових рішень до судів вищих інстанцій або до Європейського суду з прав людини. При цьому вони посилаються на статтю 2 Протоколу № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироком, а також на статтю 129 Конституції України, відповідно до якої однією із основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, та статтю 55, якою встановлено, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна.

До Уповноваженого з прав людини у 2012 р. надійшло близько 15 звернень громадян щодо порушення їхнього права на отримання копій процесуальних документів, права на ознайомлення з матеріалами справи тощо, у тому числі 7 звернень засуджених, яким судами було відмовлено у наданні копій документів з матеріалів кримінальних справ для направлення їх разом із відповідною заявою до Європейського суду з прав людини.

За зверненням Уповноваженого з прав людини з посиланням на практику Європейського суду з прав людини, зокрема на рішення у справі “*Василь Іващенко проти України*” від 26 липня 2012 р., у всіх випадках порушені права були

поновлені, зокрема, Докучаєвським міським судом Донецької області, Лозівським міськрайонним судом Харківської області, Солом'янським районним судом м. Києва, Красногвардійським районним судом м. Дніпропетровська, апеляційним судом Черкаської області тощо.

2.1.3. КРИМІНАЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД ОСОБИСТИМ КОНТРОЛЕМ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ

У 2012 р. представниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини за дорученням Уповноваженого здійснювався (і продовжує здійснюватись) моніторинг дотримання процесуальних прав обвинувачених у низці справ під час їх судового розгляду.

Зокрема, під особливим контролем перебуває справа за обвинуваченням *Івана Н.* у скоєнні злочину, передбаченого пунктами 6, 12 частини другої статті 115 та за іншими статтями КК України, яка неодноразово розглядалась судами різних інстанцій, а 21 квітня 2011 р. щодо цієї справи Європейським судом з прав людини було винесено рішення у справі “*Нечипорук і Йонкало проти України*”, яким констатовано порушення статті 3, пунктів 1, 2, 3, 4, 5 статті 5, пунктів 1 і 3 (с) статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Наразі зазначена кримінальна справа перебуває на розгляді Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області після скасування Верховним Судом України всіх попередніх рішень судів у цій справі на підставі вказаного рішення Європейського суду.

Також забезпечено *представництво інтересів потерпілих* у двох справах: у кримінальній справі за фактом вибуху побутового газу 13 жовтня 2007 р. у м. Дніпропетровську (судовий розгляд триває) та у кримінальній справі за обвинуваченням двох працівників Шевченківського РУГУ МВС України в м. Києві у вчиненні службових злочинів, внаслідок яких загинув 19-річний студент *Ігор І.* (24 січня 2013 р. апеляційним судом м. Києва справу направлено до Деснянського районного суду м. Києва на новий судовий розгляд зі стадії попереднього розгляду).

Під особливим контролем Уповноваженого з прав людини також перебуває кримінальна справа щодо громадянина Нігерії *Олаолу Сункамі Фемі*, який обвинувачується у скоєнні вбивства. За результатами перевірки було встановлено, що з 5 листопада 2011 р. Олаолу Сункамі Фемі перебуває під вартою і протягом зазначеного часу порушувалось його право на захист, зокрема, право на отримання процесуальних документів з перекладом на рідну мову, а також інші права за ознаками дискримінації в умовах Луганського СІЗО. Особливо обурливим є той факт, що Олаолу Сункамі Фемі, не знаючи української мови та погано розуміючи російську, не був забезпечений перекладачем ще під час досудового розслідування. Ця обставина засвідчує, що він не міг бути належним чином

ознайомлений, а отже, бути свідомим того, якого змісту документи підписував. Наразі справа перебуває на розгляді Ленінського районного суду м. Луганська. Однією з причин затягування розгляду справи судом стало несвоєчасне залучення перекладача до участі у справі.

У зв'язку з викладеним 30 жовтня 2012 р. Уповноважений з прав людини внесла подання голові Державної судової адміністрації України щодо забезпечення рівності прав громадян у судовому процесі за мовною ознакою. Для цього запропоновано всебічно вивчити питання та розробити інструкцію з організації співробітництва територіальних підрозділів Державної судової адміністрації України з судами щодо залучення до судового процесу перекладачів, які надаватимуть послуги перекладу у визначених законом випадках. Робота з цього питання триває.

Крім того, Уповноваженим з прав людини у липні 2012 р. ініційовано перед головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України проведення перевірки стану виконання одним із суддів Києво-Святошинського районного суду Київської області посадових обов'язків і присяги судді, вимог статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді кримінальної справи стосовно Сергія Б. та інших і, за наявності підстав, притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відрито дисциплінарну справу стосовно зазначеного судді.

2.1.4. ПРОВОКУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ ШЛЯХОМ ОПЕРАТИВНИХ ЗАКУПОК НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ – НАЙПОШИРЕНІШИЙ ПРЕДМЕТ СКАРГ ГРОМАДЯН З УСІХ РЕГІОНІВ

Слід зазначити, що найпоширенішим предметом скарг, що надходять до Уповноваженого з прав людини з різних регіонів країни, є провокування співробітниками правоохоронних органів злочинів шляхом оперативних закупок наркотичних засобів.

Найбільше таких звернень надійшло з Луганської області. Наприклад, у червні 2012 р. надійшло звернення Володимира Н. щодо незаконних дій працівників міліції м. Краснодона при викритті незаконних операцій з наркотичними засобами. Заявник, зокрема, повідомив, що у м. Краснодоні поширенням наркотиків займаються особи, які перебувають під захистом працівників міліції, і залучаються для провокацій злочинів та фальсифікації доказів у кримінальних справах, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів. Також повідомив про застосування працівниками міліції незаконних методів дізнання та досудового слідства до підозрюваних у вчиненні злочинів. Однак на запит Уповноваженого з прав людини прокуратура Луганської області повідомила, що інформація, викладена заявником, не підтвердилась.

У липні 2012 р. надійшло звернення *матерів чотирьох обвинувачених з м. Антрацита Луганської області* з такими ж скаргами на дії працівників міліції. У відповідь на запит Уповноваженого з прав людини надійшла аналогічна відповідь прокуратури.

Такі ж звернення надходили із м. *Старобільська, м. Алчевська* тощо.

Численні звернення також надходять із Херсонської області, зокрема з м. Нова Каховка. Так, у травні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло звернення жительки *Херсонської області Ольги Б.*, матері трьох неповнолітніх дітей, в інтересах чоловіка Сергія Б., який 29 квітня 2012 р. визнаний судом винним у скоєнні злочину, передбаченого частиною другою статті 307 КК України та позбавлений волі на вісім років.

Найбільш поширеними є скарги щодо недопущення адвоката до підзахисного до першого його допиту, зустрічі з ним віч-на-віч, надання матеріалів, якими обґрунтовується затримання, обрання запобіжного заходу тощо. Крім того, повідомляється також про випадки фальсифікації часу проведення слідчих дій; присутності понятих при вилученні, огляді, опечатуванні речових доказів; ваги вилученої речовини; часу затримання особи; факту повідомлення членів сім'ї про місце знаходження затриманої особи; переліку вилучених речей та цінностей затриманого; матеріалів оперативних закупок, які свідомо складаються заднім числом тощо.

Поширеними залишаються також скарги на застосування погроз і примусу до давання показань із використанням хворобливого стану свідомості, коли особа, яка перебуває в стані наркотичного сп'яніння, вимушена підписувати процесуальні документи, не усвідомлюючи їх змісту та наслідків підписання.

З аналізу звернень громадян також убачається, що переважна більшість оперативних закупок здійснюється стосовно споживачів наркотичних засобів, які нерідко є неповнолітніми, при цьому в більшості випадків обсяги наркотиків за фактом їх збуту не перевищують межі середньодобового обсягу споживання.

Однак нормативно-правова регламентація порядку використання матеріалів оперативної закупки в національному законодавстві недосконала, що призводить до того, що при розслідуванні кримінальних справ та під час судового розгляду справ легітимність матеріалів оперативних закупок не завжди перевіряється, слідчі дії за участю покупців не проводяться.

У цій ситуації правоохоронним органам і національним судам варто було б урахувати практику Європейського суду з прав людини, оскільки статтею 17 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" передбачено, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та практика Європейського суду з прав людини є джерелом права.

Доречно нагадати, що з питання оперативних закупок вже існує низка рішень Європейського суду з прав людини, у тому числі й щодо України.

Так, наразі велике практичне й теоретичне значення для правозастосування має тлумачення Європейським судом статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосовно використання у кримінальному провадженні інформації, отриманої від таємних агентів правоохоронних органів, особливо в результаті здійснення провокацій такими агентами. Індивідуальні заяви до Європейського суду у таких справах стосуються порушення державами насамперед пункту 1 статті 6 Конвенції щодо права на справедливий судовий розгляд, якою передбачено, що “кожен ... при встановленні обґрунтованості кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд ... незалежним і безстороннім судом...”. При цьому питання справедливості обвинувальних вироків у таких справах стоїть дуже гостро, а призначення покарання особі за злочин, який вона, можливо, ніколи б не скоїла, якщо б не відбулось міліцейської провокації, є фактично жорстоким вершинням долі людини державою. Вимогами справедливості в такому сенсі є утримання від підбурювання особи до вчинення правопорушення, а також узяття до уваги причин його вчинення.

Зокрема, у рішенні у справі “*Тейксієра де Кастро проти Португалії*” від 9 червня 1998 р., яка стосувалась засудження заявника за торгівлю наркотиками в результаті провокації агентів поліції, Європейський Суд відмітив, що “використання агентів під прикриттям повинно бути обмежено, а також повинні бути надані гарантії навіть у справах, що стосуються боротьби із обігом наркотиків. Безсумнівно, що зростання організованої злочинності вимагає відповідних заходів, проте право на справедливе судочинство займає провідне місце (див. рішення у справі “*Делькорт проти Бельгії*” від 17 січня 1970 р., пункт 25) та не може бути принесено у жертву доцільності. Загальні вимоги справедливості, висловлені у статті 6, застосовуються до проваджень у всіх формах кримінального обвинувачення, від найпростішого до найбільш складного. Суспільний інтерес не може виправдати використання доказів, отриманих у результаті поліцейського підбурювання” (див. пункт 36). Приймаючи рішення у цій справі про порушення Португалією пункту 1 статті 6 Конвенції, Суд наголосив, що “...немає підстав вважати, що без їх втручання (агентів) його (злочин) було б скоєно. Таке втручання та його використання у сумнівному кримінальному провадженні означало з самого початку, що заявника було остаточно позбавлено права на справедливий судовий розгляд. Відповідно, мало місце порушення пункту 1 статті 6 Конвенції”.

Другим аспектом проблеми є використання показань агентів у кримінальному провадженні. Зазвичай правоохоронні органи зацікавлені у збереженні анонімності власних агентів. Це досягається шляхом обмеження можливості їх контактів із обвинуваченим та його адвокатом не тільки на стадії попереднього розслідування, а й під час судового розгляду справи.

Хоча такий інтерес міліції є обґрунтованим, він не повинен стояти на заваді праву особи допитувати свідків обвинувачення або вимагати їхнього допиту, що гарантоване пунктом 3 (d) статті 6 Конвенції. Європейський суд з прав людини неодноразово критикував подібні дії національних правоохоронних органів

та визнавав порушення зазначеного положення Конвенції. Зокрема, у справі “*Люді проти Швейцарії*” (рішення від 26 травня 1992 р., пункти 49–50), у якій національні суди винесли вирок п. Люді за торгівлю наркотиками в результаті провокації агента поліції, але відмовились надати можливість п. Люді та його захисникові допитати агента, Суд відмітив: “...ані слідчий суддя, ані кримінальні суди не змогли або не бажали вислухати Тоні (агент поліції) як свідка для проведення зіставлення, у якому твердження Тоні контрастували б із заявами п. Люді; більше того, ані п. Люді, ані його захисник не мали можливості задавати йому запитання та піддати сумніву його правдивість. Це могло б бути зроблено у такій формі, яка б враховувала законний інтерес поліції у справі з поставкою наркотиків стосовно захисту анонімності власного агента і надала б можливість захистити його та використовувати у подальшому. Отже, права захисту були обмежені до такої межі, що заявник не мав справедливого судового розгляду його справи. Таким чином, відбулось порушення пункту 3 (d) статті 6 разом із пунктом 1 статті 6 Конвенції”.

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі “*Костовські проти Нідерландів*” від 25 жовтня 1989 року (пункти 41–42), яке стосувалось обвинувачення заявника за свідченнями анонімних свідків, Суд зауважив: “Як правило, такі права (за статтею 6 Конвенції) вимагають, щоб обвинуваченому була надана адекватна та відповідна можливість оспорювати твердження свідка обвинувачення та ставити йому запитання... Така можливість не була надана заявнику у цій справі...”. У пункті 44 цього рішення Суд також відмітив: “...Конвенція не стоїть на заваді можливості покладатися на такі джерела інформації, як анонімні інформатори, на стадії попереднього розслідування, коли природа злочину цього вимагає. Проте наступне використання їх тверджень у судовому процесі для обвинувачення є зовсім іншим. Воно передбачає таке обмеження прав захисту, що є несумісним із гарантіями статті 6 Конвенції...”.

Важливим є й те, що інформація, отримана від агентів міліції в результаті проведення оперативної закупки наркотиків, не повинна бути єдиним доказом, на якому ґрунтується обвинувальний вирок. Так, у рішенні у справі “*Шенк проти Швейцарії*” від 12 липня 1988 р. (пункти 46, 48) Суд відмітив: “Стаття 6 Конвенції гарантує право на справедливий судовий розгляд, але вона не встановлює правил допустимості доказів як таких, це є завданням внутрішнього права...”, “...суд надає значення тій обставині, що запис телефонних розмов не був єдиним доказом, на якому ґрунтувався вирок”.

До аналогічних висновків дійшов Європейський суд і в рішенні від у справі “*Веселов та інші проти Росії*” від 2 жовтня 2012 р. У цьому рішенні він зауважив, що результати оперативно-розшукових заходів не можуть бути визнані належними доказами у справах, пов’язаних з наркотиками, якщо у справі відсутні інші докази. У зв’язку з цим Суд констатував порушення пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо всіх трьох заявників. У рішенні йдеться також про те, що скарги проти Російської Федерації були подані громадянами Росії, які стверджували, що вони були засуджені за злочини,

пов'язані з наркотиками, що спровоковані поліцією всупереч статті 6 Конвенції. Проти заявників були спрямовані секретні операції, які проводились поліцією в формі контрольної закупки наркотиків на підставі статей 7 та 8 Закону Російської Федерації “Про оперативно-розшукову діяльність” від 12 серпня 1995 р. На підставі проведених операцій заявників було засуджено за торгівлю наркотиками. У зазначеній справі Суд визнав незаконним метод російської поліції, за допомогою якого були засуджені заявники, так звану контрольну закупку наркотичних засобів. Відповідно Європейський суд погодився з доводами заявників, які вважали, що їхня вина була доведена при порушенні їхнього права на справедливий судовий розгляд, а саме у зв'язку з визнанням їх винними в скоєнні злочинів, які були спровоковані. При цьому Європейський суд заявив, що в Росії немає ефективного контролю за органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, через що результати діяльності зазначених органів не можуть слугувати доказами у справах, які пов'язані з наркотиками, якщо немає інших доказів. Суд підкреслив, що не можна визнавати особу винною лише на підставі оперативно-розшукових заходів, а російське законодавство не надає процесуальних гарантій особі, стосовно якої проводиться “контрольна закупка”, що робить можливим зловживання і провокації з боку оперативних працівників.

Однак слід зазначити, що стосовно України також є рішення Європейського суду з прав людини, якими констатовано аналогічні порушення зазначених норм Конвенції. Так, у рішенні у справі “*Корнєв та Карпенко проти України*” від 21 жовтня 2010 р. Європейський суд розглянув одну з таких ситуацій. Суд відзначив, що головний свідок обвинувачення був узятий під програму захисту свідків і не з'являвся до національних судів. Ані заявник, ані адвокат ніколи не мали можливості провести перехресний допит цього свідка, а національні суди ґрунтували свої висновки в справі на їхніх письмових показаннях.

Інша важлива проблема – провокація злочину – була досліджена у справі “*Любченко проти України*”. У цій справі щодо заявника була проведена операція, після якої він був заарештований. Європейський суд порушив перед сторонами питання щодо провокації злочину з боку міліції.

Таким чином, практика проведення оперативних закупок наркотичних засобів і використання їх результатів у кримінальному провадженні в Україні на цей час не відповідає вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.

Слід зазначити, що в новому КПК України процедура застосування в кримінальному провадженні оперативно-розшукових заходів, у тому числі й контрольованих та оперативних закупок, визначена у статті 271, відповідно до якої під час підготовки та проведення заходів з контролю за вчиненням злочину забороняється провокувати (підбурювати) особу на вчинення цього злочину з метою його подальшого викриття, допомагаючи особі вчинити злочин, який вона не вчинила б, якби слідчий цьому не сприяв, або з цією самою метою впливати на

її поведінку насильством, погрозами, шантажем. Здобуті в такий спосіб речі й документи не можуть бути використані у кримінальному провадженні.

Такий підхід має зменшити кількість випадків зловживання працівниками міліції під час проведення оперативних закупок. **Крім того, необхідно посилити нагляд органів прокуратури за діяльністю підрозділів по боротьбі з незаконним обігом наркотиків з метою унеможливлення використання сфальсифікованих матеріалів при притягненні до кримінальної відповідальності осіб за дії, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів.**

Висновки

Україна проголосила себе демократичною, правовою державою, в якій визнається й діє принцип верховенства права, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Однак системний аналіз звернень до Європейського суду з прав людини та кількість його рішень за результатами розгляду справ чітко вказують на низку системних проблем у сфері кримінального судочинства. А кількість звернень громадян до Уповноваженого з прав людини з цих питань додатково підтверджує цей факт. Сьогодні можна стверджувати, що у кримінальному судочинстві порушення прав і свобод громадян **мали і продовжують мати системний характер**. Із аналізу звернень громадян до Уповноваженого з прав людини вбачається, що до переліку таких прав належать: право на притягнення до кримінальної відповідальності, свобода від незаконного порушення кримінального провадження, право на здійснення кримінального провадження у розумні строки, свобода від незаконного арешту чи затримання, право на захист, право на заміну запобіжного захисту тощо. Однак, на жаль, скарги на порушення зазначених прав у більшості випадків залишаються без належного реагування та дослідження як з боку правоохоронних органів, так і судів, навіть після перегляду справ Європейським судом з прав людини та констатації цим Судом порушення перелічених прав (наприклад, кримінальна справа щодо І. М. Нечипорука, О. О. Моцного, що наразі розглядається Хмельницьким міськрайонним судом Хмельницької області після розгляду обставин цієї справи Європейським судом з прав людини).

Набрання чинності новим КПК України та завершення реформування в цілому системи кримінальної юстиції відповідно до цього Кодексу, зокрема і внесення змін до Закону України "Про прокуратуру", дають надію, що захист прав та свобод особи, їх ствердження і забезпечення у сфері кримінального судочинства буде оптимізовано. Взяти хоча б ту обставину, що статтями 8, 9, 445 цього Кодексу нормативно закріплена можливість використання практики Європейського суду з прав людини не лише судовими установами, а й всіма суб'єктами кримінального судочинства.

У зв'язку з цим одним із головних завдань сучасної української державності та політичної влади є запровадження/імплементація у кримінальне судочинство принципів і традицій європейської спільноти, забезпечення високого ступеня захисту прав і свобод особи, створення надійних механізмів стримувань і противаг, додаткової системи гарантій за обґрунтованістю і доцільністю обмеження конституційних прав та свобод особи.

Водночас слід усвідомлювати, що особливістю нового КПК України є впровадження низки найважливіших новацій, які докорінно змінюють процедуру розслідування злочинів, мінімізують кількість судових помилок, поліпшують ситуацію із захистом прав людини.

Однак зазначені новації, які не відомі національній системі правосуддя й суспільству загалом, уже тепер мають застосовуватись у кримінальному судочинстві. Таким чином, відсутність у правоохоронних та судових органів України досвіду практичного застосування новел КПК України може призводити до помилок, що порушуватимуть права людини.

Саме з метою недопущення порушень прав і свобод громадян у новітньому кримінальному процесі та за підтримки Департаменту юстиції США й інших міжнародних організацій Уповноваженим з прав людини наразі впроваджується у життя проект “Моніторинг реалізації нового Кримінального процесуального кодексу України”, у рамках якого планується здійснення моніторингу практики застосування положень нового КПК України як судами першої інстанції, так і апеляційними судами. Моніторинг здійснюватиметься групою спеціально підготовлених експертів-моніторів, до складу якої входитимуть працівники Секретаріату Уповноваженого з прав людини, зацікавлені експерти та представники профільних НУО.

2.2. СУДОВИЙ ЗАХИСТ У ЦИВІЛЬНОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Стосовно стану дотримання прав людини у цивільному та адміністративному судочинстві слід зауважити, що у 2012 р. кількість звернень з цього приводу становила **1798**, і найбільше їх надійшло з м. Києва (205), Донецької (160), Дніпропетровської (129), Харківської (100) областей та з Автономної Республіки Крим (156).

До Уповноваженого з прав людини, як свідчать дані, за захистом своїх прав переважно звертаються громадяни, які належать до найбільш вразливих верств населення, зокрема пенсіонери, ветерани та діти війни, інваліди, особи, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, багатодітні та самотні матері, особи, які потерпіли від злочину, жителі сільської місцевості, безробітні та малозабезпечені, які потребують правової допомоги.

Із 1798 зазначених звернень на 1145 було надано роз'яснення, переважно щодо порядку оскарження рішень місцевих органів виконавчої влади та судових рішень. 653 звернення направлено до компетентних органів для проведення перевірки та вжиття відповідних заходів реагування із узяттям результатів їх розгляду на контроль. Зокрема, слід зазначити, що за 2012 р. у 113 випадках відповідними органами вжито заходів для поновлення прав заявників.

У кожному такому зверненні наголошується на порушенні права на судовий захист, що полягає в порушенні розумних строків розгляду справи (342); права на своєчасне і повне виконання судового рішення (524); неможливість апеляційного та касаційного оскарження судових рішень у деяких категоріях справ (43); права на відшкодування державою шкоди, завданої злочинцем (близько 10); права на одержання копій судових рішень (близько 10) та ін. Непоодинокі випадки заяв громадян і про відсутність гарантованої Конституцією України незалежності суддів та про корупцію серед суддівського корпусу.

Слід зазначити, що в більшості випадків такі звернення є необґрунтованими, і їх поява зумовлена правовою необізнаністю населення, неправильним тлумаченням законодавства, зокрема Законів України “Про звернення громадян”, “Про прокуратуру” та “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, або незгодою з ухваленими судами рішеннями.

У зв'язку з цим є великі сподівання на Закон України “Про безоплатну правову допомогу”, який набрав чинності 1 січня 2013 р., оскільки відповідно до нього право на отримання безоплатної правової допомоги надається насамперед соціально незахищеним громадянам, які найбільше потребують такої допомоги.

Однак решта звернень засвідчує, що зазначені порушення мають місце і є наслідком неодноразового направлення судової справи на новий судовий розгляд, призначення судових засідань з великим інтервалом між ними, неявки в судові засідання учасників справи, участь яких у засіданні визнана судом обов'язковою. Крім того, до причин зазначених порушень можна включити також надмірну навантаженість суддів, нестачу суддів, неналежне матеріальне та кадрове забезпечення судів.

2.2.1. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА РОЗГЛЯД СПРАВИ В РОЗУМНІ СТРОКИ

У статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод задекларовано, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру.

Не так давно в цивільному та адміністративному процесуальному законодавстві України з'явилися положення щодо розумних строків розгляду справ.

Так, згідно зі статтею 157 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) суд розглядає справи протягом розумного строку, але не більше двох місяців з дня відкриття провадження у справі, а справи про поновлення на роботі, про стягнення аліментів – одного місяця.

Відповідно до статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі. У статті 3 цього Кодексу дано визначення “розумного строку” – найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Слід зазначити, що до Уповноваженого з прав людини з порушеного питання у 2012 р. надійшло досить багато скарг (342). У більшості випадків це звернення від дітей війни, пенсіонерів, осіб, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС. Причиною тривалого судового розгляду після вивчення ситуації виявилось значне завантаження судів розглядом саме цієї категорії судових справ.

Наприклад, за результатами перевірки численних звернень пенсіонерів м. Києва щодо порушення Київським апеляційним адміністративним судом їхнього права на апеляційний розгляд їх справ у строки, передбачені процесуальним законодавством, було встановлено, що з 1 січня 2011 р. до цього суду надійшло близько 571 тис. справ, з яких 316 тис. уже зареєстровано та передано суддям. Залишок незареєстрованих становив близько 255 тис. Станом на листопад 2012 р. реєстровано ті справи, які надійшли до суду в листопаді 2011 р.

В аналогічній ситуації й апеляційні суди інших областей як адміністративної, так і загальної юрисдикції.

Підтвердженням цього є звернення пенсіонера з *Дніпропетровської області* *Анатолія Н.* щодо порушення Дніпропетровським апеляційним адміністративним судом його права на розгляд справи в розумні строки. На запит Уповноваженого з прав людини суд повідомив, що зазначена справа за апеляційною скаргою управління Пенсійного фонду України м. Марганці на постанову Марганецького міського суду Дніпропетровської області про зобов’язання здійснити перерахунок пенсії заявника перебуває у його провадженні з 19 січня 2012 р. та була призначена до розгляду на 29 березня 2013 р. Однак завдяки відкриттю провадження Уповноваженого з прав людини та здійсненню у зв’язку із цим заходів розгляд справи перенесено на 7 грудня 2012 р.

Інший приклад. У грудні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини звернувся пенсіонер із *Запорізької області* *Іван К.* з приводу того, що Дніпропетровським апеляційним адміністративним судом апеляційна скарга управління Пенсійного фонду України в м. Токмаку на рішення Токмацького районного суду від 5 травня 2011 р. у справі за його позовом щодо зобов’язання відповідача у справі здійснити перерахунок пенсії призначена до апеляційного розгляду на

8 квітня 2014 р. У відповідь на запит Уповноваженого з прав людини виконувач обов'язків голови цього суду повідомив про надзвичайну завантаженість суддів та кадрову неуккомплектованість апеляційного суду (замість 53 суддів наразі фактично працює 23), що є головною причиною несвоєчасного розгляду справ. Водночас Уповноваженого повідомлено, що розгляд справи Івана К. було перенесено на 5 лютого 2013 р.

Однак не менш обурливим є той факт, що таке ж явище спостерігається й у Вищому адміністративному суді України та Вищому спеціалізованому суді з розгляду цивільних і кримінальних справ, де касаційне провадження може тривати 1–1,5 року і більше.

Так, у жовтні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини звернувся житель м. Одеси *Олександр У.* щодо порушення його права на розгляд справи касаційним судом упродовж розумного строку. Зокрема, заявник повідомив, що ухвалою Вищого адміністративного суду України від 31 грудня 2010 р. відкрито касаційне провадження за його касаційною скаргою на постанову Одеського апеляційного адміністративного суду від 25 листопада 2010 р. у справі за його позовом до однієї із районних державних адміністрацій Одеської області про поновлення на роботі та стягнення середньої заробітної плати за час вимушеного прогулу. Однак справа до цього часу судом до розгляду не призначена. На запит Уповноваженого з прав людини Голова Вищого адміністративного суду України *І. Х. Темкіжев* повідомив, що її розгляд затримується через надмірне завантаження суддів у зв'язку з надходженням великої кількості скарг, і запевнив, що вона буде розглянута до кінця 2012 р. Пізніше було встановлено, що 19 грудня 2012 р. справу було розглянуто, касаційна скарга заявника залишена без задоволення.

Іншим прикладом підтвердження порушення розумних строків є звернення до Уповноваженого з прав людини *Євгена Т.*, 86-річного ветерана Великої Вітчизняної війни, в якому він скаржився на тривалий, з 2006 р., розгляд Жовтневим районним судом м. *Дніпропетровська* цивільної справи за позовом його колишньої невістки про визнання за нею права власності на єдине житло заявника. Зокрема, пенсіонер повідомляв, що ця судова справа розглядається вже сьомим суддею. Уповноважений з прав людини звернулася до голови цього суду з відповідними рекомендаціями щодо міжнародних стандартів у цій сфері. Однак провадження у справі триває.

У червні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло чергове звернення мешканки *Кіровоградської області Валентини К.* щодо порушення права на розгляд цивільної справи упродовж розумного строку. Йшлося про справу за її позовом та інших громадян до Сергія М., інших осіб та місцевої страхової компанії про відшкодування шкоди, заданої внаслідок дорожньо-транспортної пригоди, яка з жовтня 2010 р. перебуває у провадженні Кіровоградського районного суду м. *Дніпропетровська* і у якій до цього часу не відбулось жодного судового засідання по суті. Усі засідання, що призначались протягом зазначеного часу,

відкладались судом з різних причин. Наразі справу передано у провадження третього судді. З огляду на викладені обставини Уповноваженим з прав людини прийнято рішення про участь її представника у цій справі та здійснення контролю за дотриманням процесуального законодавства під час її розгляду.

Отже, порушення розумних строків розгляду справ у судах продовжує мати системний характер і причиною того є неналежна організація матеріального та кадрового забезпечення судів, надмірне навантаження на суддів, значна тривалість експертиз, неявка у судові засідання учасників процесу тощо. Проте порушення процесуальних строків і невиправдана тяганина при розгляді судових справ зумовлені не лише зазначеними недоліками, а й неналежним ставленням деяких суддів до виконання своїх службових обов'язків, що призводить до порушення розумних строків розгляду справ.

Ця ситуація потребує невідкладного вжиття заходів, спрямованих на усунення зазначених причин, оскільки порушення строків розгляду справи судами неодноразово було і є предметом рішень Європейського суду з прав людини (у справах “Павлюлинець проти України” від 6 вересня 2005 р., “Мороз та інші проти України” від 21 грудня 2006 р., “Головка проти України” від 1 лютого 2007 р. та ін.), у яких Суд визнає порушення Україною прав людини, визначених пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

При цьому вже зараз можна стверджувати, що майже в кожному випадку звернення до Європейського суду з прав людини авторів зазначених 342 звернень до Уповноваженого з прав людини Європейським судом буде констатовано порушення розумних строків.

2.2.2. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СВОЄЧАСНЕ ТА ПОВНЕ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ

Європейський суд з прав людини стадію виконання судового рішення розглядає як складову права на справедливий суд, що передбачено статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і розумні строки, визначені пунктом 1 цієї статті, застосовує також і в тих справах, де скарги пов'язані з тривалим невиконанням рішень національних судів.

Слід зауважити, що виконання судового рішення відповідно до чинного законодавства України є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, визначений у законі комплекс дій, спрямованих на захист і поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів громадян.

Однак з огляду на кількість звернень громадян, що надходять до Уповноваженого з прав людини з цього питання, можна стверджувати, що в Україні чи не найбільше порушених прав громадян спостерігається саме у цій сфері.

Так, протягом 2012 р. до Уповноваженого з прав людини надійшла понад *одна тисяча* звернень щодо невиконання чи неналежного виконання судових рішень.

Заслуговує на увагу той факт, що, за даними Міністерства юстиції України, наразі виконується лише близько 30 % рішень національних судів. Отже, решта 70 % – це порушення прав громадян на судовий захист, які мають перспективу стати предметом дослідження Європейського суду з прав людини.

Про надзвичайну актуальність і системний характер цієї проблеми свідчить і практика Європейського суду з прав людини. Сьогодні близько 70 % справ, що розглядаються в Європейському суді, стосуються порушень статей 6, 13 Конвенції про захист прав і основоположних свобод та статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції в частині тривалості виконання судових рішень національних судів, вилучених на користь заявників, наявності ефективних засобів правового захисту при тривалому невиконанні судового рішення та втручання держави у право заявників на мирне володіння своїм майном. Позиція Європейського суду з цього приводу є чіткою: невиконання рішення національного суду не може бути виправдане недоліками законодавства, які унеможливають його виконання, відсутністю бюджетних видатків чи відсутністю коштів у боржника (див. рішення у справах: *“Півень проти України”* від 29 червня 2004 р., *“Шмалько проти України”* від 20 липня 2004 р., *“Вараниця проти України”* від 5 квітня 2005 р.).

Відповідно до Закону України *“Про Державну виконавчу службу”* виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України покладено на Державну виконавчу службу. Головним її завданням є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом. Відповідно до частини першої статті 11 Закону державний виконавець зобов’язаний вживати передбачені цим Законом заходи примусового виконання рішень, неупереджено, своєчасно й у повному обсязі вчиняти виконавчі дії.

Однак стосовно виконання судових рішень слід зазначити, що навіть з набранням чинності у новій редакції Закону України *“Про виконавче провадження”*, якою розширено права державного виконавця та посилено відповідальність боржника, ситуація з їх виконанням кардинально не змінилася. Основними причинами неналежного та несвоєчасного виконання судових рішень є передусім завантаженість державних виконавців, низький рівень матеріально-технічного забезпечення органів державної виконавчої служби, недосконалість законодавчої бази тощо. Однак існує і людський фактор, який проявляється у непрофесіоналізмі, корупції тощо.

Так, у квітні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини звернулася жителька *Донецької області Вікторія Г.* зі скаргою на бездіяльність державного виконавця щодо тривалого, з 2001 р., невиконання рішення місцевого суду про стягнення з громадянина Романа П. суми боргу у розмірі 12 757 грн. За зверненням Уповноваженого прокуратурою Донецької області встановлено, що державними виконавцями, у провадженні яких перебувало це виконавче провадження, у ході здійснення примусового виконання було допущено низку порушень Закону України *“Про виконавче провадження”*, що призвело до тяганини, неповного

та несвоєчасного вжиття заходів, тривалого невиконання судового рішення. У зв'язку з цим стосовно державного виконавця порушено дисциплінарне провадження.

Наприклад, у травні 2012 р. до Уповноваженого з прав людини звернулась мешканка *м. Львова Ольга П.*, інвалід II групи, з приводу невиконання рішення суду про надання їй сім'ї благоустроєного житла та щодо незгоди із постановою прокуратури м. Львова про відмову в порушенні кримінальної справи з цього приводу. 16 липня 2012 р. Уповноважений з прав людини звернулась з відповідними запитами до виконавчого комітету Львівської міської ради, органів державної виконавчої служби та прокуратури, після чого 25 вересня 2012 р. родині інваліда війни Миколи П. (у складі трьох осіб) було надано трикімнатну квартиру у м. Львові.

Крім цього, у травні 2012 р. надійшло звернення жительки *Чернігівської області Наталії Ч.* в інтересах її сина, який через нещасний випадок на виробництві отримав тяжкі опіки, що спричинили спотворення обличчя та інших частин тіла, став калікою та втратив нормальні життєві зв'язки. Рішенням Талалаївського районного суду Чернігівської області від 16 липня 2008 р. роботодавця було зобов'язано сплатити на користь сина заявниці 34 180 грн у рахунок відшкодування моральної шкоди та витрат на проведення експертизи. Однак протягом чотирьох років рішення суду залишалось невиконаним, а скарги постраждалого до органів державної виконавчої служби, роботодавця, інших державних установ залишались без належного реагування. Лише після відкриття провадження Уповноваженого з прав людини та завдяки вжитим у його рамках заходам у червні 2012 р. зазначене рішення суду було виконане в повному обсязі.

У жовтні 2012 р. надійшло звернення мешканця *Волині Олександра А.* щодо звільнення з виконанням рішення Ковельського міськрайонного суду Волинської області від 5 травня 2010 р. про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої йому незаконними діями органів досудового слідства, прокуратури та суду, у розмірі 150 000 грн, стягнення яких слід було провести з єдиного казначейського рахунку Державного бюджету України. Заявник повідомив, що виконавче провадження у даній справі було відкрите 27 травня 2011 р., але перші виконавчі дії (направлення платіжних вимог для безспірного списання з Державної казначейської служби України) державний виконавець вчинив лише 26 серпня 2011 р. Однак платіжні вимоги не були виконані, оскільки боржником за виконавчим листом було Державне казначейство України, яке на той час було ліквідоване, а його правонаступником визначено Державну казначейську службу України. У зв'язку з цим 23 листопада 2011 р. державний виконавець звернувся до суду, що видав виконавчий лист, з клопотанням про зміну сторони виконавчого провадження та одночасно зупинив виконавче провадження. Судом зазначене клопотання задоволено 9 грудня 2011 р., а 24 лютого 2012 р. державним виконавцем вже поновлено виконавче провадження. Однак 26 червня 2012 р. державним виконавцем виноситься постанова про повернення виконавчого листа без виконання у зв'язку з тим, що відповідно до розділу 4 “Прикінцеві

та перехідні положення” Бюджетного кодексу України судові рішення про стягнення коштів з державного бюджету виконуються виключно Державною казначейською службою України. Заявником зазначену постанову державного виконавця оскаржено в судовому порядку. Ухвалою апеляційного суду Волинської області від 12 жовтня 2012 р. скасовано не тільки ухвалу Ковельського міськрайонного суду від 14 серпня 2012 р., якою відмовлено у задоволенні скарги, а й постанову державного виконавця про повернення виконавчого листа.

Уповноваженим 9 листопада 2012 р. до Голови Державної виконавчої служби України направлено відповідний запит, на який було повідомлено, що 13 листопада 2012 р. виконавче провадження поновлено, а 21 листопада направлено платіжні вимоги про безспірне списання зазначених коштів. Однак встановлено, що наразі рішення суду до цього часу не виконано. Готується повторний запит до Державної виконавчої служби України.

У вересні 2012 р. до Уповноваженого звернувся *Віктор Б.*, представник двох жителів *Сумської області*, щодо зволікання з виконанням рішення суду та бездіяльності державних виконавців. Зокрема, заявником повідомлено, що 25 липня 2007 р. було відкрито виконавче провадження щодо виконання восьми виконавчих листів про стягнення солідарно з двох боржників на користь зазначених осіб матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок скоєння дорожньо-транспортної пригоди, у якій загинуло троє їхніх дітей. Однак рішення суду залишалось невиконаним. У відповідь на запит Уповноваженого Державна виконавча служба України повідомила, що за результатами перевірки 23 листопада 2012 р. винесено постанови, якими дії державних виконавців визнано такими, що вчинені з порушенням вимог Закону України “Про виконавче провадження”, та порушено питання про притягнення до відповідальності винних осіб.

Однак слід зазначити, що трапляються випадки, коли в ході виконання судового рішення порушуються права громадян, які не є учасниками виконавчого провадження. І причиною цього є неналежне виконання судового рішення учасниками виконавчого провадження та бездіяльність державних виконавців.

Так, у вересні 2012 р. на особистому прийомі до Уповноваженого з прав людини звернулась *Тетяна Р.*, молода мама, з приводу порушення з лютого 2012 р. її права та права її новонародженої дитини на отримання страхових коштів у зв'язку з вагітністю та пологами у розмірі 35 тис. гривень, які вона не могла отримати через накладення Відділом Державної виконавчої служби Шевченківського районного управління юстиції у м. Києві арешту на всі розрахункові рахунки її роботодавця на виконання ухвали Шевченківського районного суду м. Києва від 23 грудня 2011 р., у тому числі й на рахунок, що був відкритий в одному із комерційних банків, на якому обліковувались зазначені кошти. Оскільки заявниця не була учасницею зазначеної цивільної справи, а отже, і не могла бути учасником виконавчого провадження по виконанню вказаної ухвали, всі її звернення до суду, органів державної виконавчої служби всіх рівнів, Міністерства

юстиції України, зазначеного банку та інших установ залишилися без належного реагування. Лише після втручання Уповноваженого з прав людини Тетяна Р. та інші працівники підприємства, які також стали заручниками цієї ситуації, змогли отримати довгоочікувані кошти.

Отже, можна стверджувати, що невиконання судових рішень в Україні є наслідком багатьох чинників, які лежать як в економічній площині, так і базуються на недосконалості низки законодавчих актів. Крім того, не останню роль тут відіграє і добросовісність та професіоналізм державного виконавця. Європейський суд з прав людини у сотнях рішень проти України вказує саме на системний характер невиконання рішень національних судів. Звідси випливає: системні порушення слід вирішувати системно, комплексно і на найвищому державному рівні шляхом належного матеріального забезпечення та внесення змін до відповідних норм законодавства, що унеможливають виконання судових рішень, а отже, і унеможливають поновлення прав громадян.

2.2.3. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ВІДШКОДУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ЗЛОЧИНОМ

Статтею 3 Загальної декларації прав людини проголошено, що кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність. Відповідно до статті 7 Декларації всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якого розрізнення, на рівний їх захист законом. Згідно зі статтею 8 кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих конституцією або законом.

Відповідно до статті 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод право кожного на життя охороняється законом. Статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції проголошено, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Статтею 42 Конституції України встановлено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним. Відповідно до статті 27 Конституції України кожна людина має невід'ємне право на життя; ніхто не може бути свавільно позбавлений життя; обов'язок держави – захищати життя людини; кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

На виконання наведених положень міжнародних договорів і Конституції України Цивільним кодексом України (далі – ЦК України) передбачені певні норми щодо реалізації зазначених прав громадян.

Так, відповідно до статті 1177 ЦК України майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодовується державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною. Умови та порядок відшкодування майнової шкоди, завданої майну фізичної особи, яка потерпіла від злочину, встановлюється законом.

Статтю 1207 ЦК України встановлено, що шкода, завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок злочину, відшкодовується потерпілому або особам, визначеним статтю 1200 цього Кодексу, державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною. Умови та порядок відшкодування державою шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю, встановлюються законом.

Однак на сьогодні зазначені права громадян так і залишаються бути декларативними, оскільки до цього часу законодавцем не розроблено та не прийнято закон, який би визначав умови та порядок відшкодування шкоди, передбаченої наведеними нормами.

У судовій практиці відсутність такого закону є підставою для відмови у задоволенні позовів громадян про відшкодування шкоди, передбаченої статтями 1177, 1207 ЦК України.

Підтвердженням цього є звернення громадян до Уповноваженого з прав людини, у яких наголошується на порушенні їхнього права на відшкодування державою шкоди, завданої внаслідок злочину.

Отже, звернення громадян з цього питання є обґрунтованими, оскільки засвідчують, що право, передбачене ЦК України, наразі є декларативним і його реалізація залежить виключно від розробки порядку його впровадження.

Висновки

Конституція України як головне джерело національної правової системи є базою для розвитку законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі України положення.

Відповідно до частини другої статті 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Забезпечення прав і свобод, крім усього іншого, потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для реалізації кожним громадянином прав і свобод.

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі “Гінчо проти Португалії” від 10 липня 1984 р. вказав, що держави – учасниці Ради Європи зобов'язані організувати свою правову систему таким чином, щоб забезпечити додержання положень пункту 1 статті 6 Конвенції та вимог щодо судового розгляду впродовж розумного строку.

Конституційне право на судовий захист надано всім і кожному громадянину, що є наслідком визнання вагомості цього права. Право на судовий захист існує для будь-якої особи незалежно від участі в судовому розгляді. Воно гарантує захист майнових і немайнових прав, надає можливість оскарження в суді дій і рішень посадових осіб, які порушують права громадян. Право на судовий захист містить комплекс правомочностей: право на звернення до суду (порушення справи), право на об'єктивне і справедливе вирішення спору, право на винесення законного й обґрунтованого рішення, право на виконання судового рішення.

Однак практика засвідчує, що наразі в Україні порушення права на судовий захист давно набуло державного масштабу. Найбільшими порушеннями, які з року в рік констатує Європейський суд, є порушення розумних строків розгляду справи та несвоєчасне і неповне виконання судових рішень. Останнє порушення має особливо негативний резонанс, оскільки виконання судових рішень є завершальною стадією судового провадження та впливає на авторитет не тільки судової влади, а й на авторитет держави в цілому. Неподиноками також є порушення інших прав, таких, як права на апеляційне і касаційне оскарження судових рішень, права на ознайомлення з матеріалами справи та права знати про дату, час і місце судового розгляду справи, права на одержання копій судових рішень тощо.

Зазначені порушення давно мають системний характер і потребують негайного втручання і вирішення їх саме державою, оскільки поновлення в правах саме у сфері судового захисту неможливе без розгляду справи в розумні терміни й без забезпечення своєчасного та повного виконання рішень судів.

Урахування практики Європейського суду в правотворчій діяльності держави має стати обов'язком для законодавчої влади, як наслідок буде забезпечений ефективний і своєчасний захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, гарантованих Конституцією України й визнаних міжнародно-правовими договорами, та будуть створені оптимальні умови для ствердження України як правової держави і забезпечення соціальної, економічної та політичної стабільності країни.

РОЗДІЛ 3

ДОТРИМАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ

У 2012 р. парламентський контроль засвідчив системні проблеми й масові порушення конституційних соціально-економічних прав людини і громадянина. Незабезпечення прав на працю, належний рівень заробітної плати та її своєчасну виплату, соціальний захист, зокрема пенсійне забезпечення, недоступність якісних медичних та освітніх послуг, порушення житлових та екологічних прав спричиняють велику кількість звернень людей до Уповноваженого з прав людини. За минулий рік з питань порушення соціально-економічних прав до Омбудсмена України надійшло понад **8,2 тис.** повідомлень.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини, провадження за повідомленнями громадян свідчать, що стан забезпечення соціально-економічних прав, спроможність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечувати якісне життя населення в містах та селах, розв'язувати гострі проблеми, які накопичувались роками, а подекуди й десятиріччями, позначаються на соціальному та морально-психологічному стані українських родин. ***Порушення цих прав призводить до соціального відторгнення значної частини населення України, неможливості повною мірою брати участь у суспільному житті, підвищує ризики дискримінації тощо.***

Майже кожен четвертий в Україні страждає від порушень прав на достатній життєвий рівень, що відповідно до статті 48 Конституції України включає достатнє харчування, одяг, житло. За даними Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, ***рівень бідності в Україні за 2011 р. становив 24,3 % , близько половини бідного населення перебуває у стані крайньої бідності*** та мало сукупні еквівалентні витрати нижче 850 грн на одну особу на місяць. Бідним є кожне третє сільське домогосподарство. Як і в попередні роки, найвищі ризики бідності мають родини з дітьми.

За даними Міністерства соціальної політики України, рівень бідності за відносним критерієм (75 % медіанних сукупних витрат населення) за перше півріччя 2012 р. становив 26,1 % проти 24,5 % у аналогічному періоді 2011 р., у тому числі серед працюючих – 20,7 % проти 19,8 % , серед дітей до 18 років – 33,5 % проти 31,4 % . За абсолютним критерієм (доходи нижче прожиткового мінімуму) рівень бідності становив 12,6 % проти 9,7 % , у тому числі серед працюючих – 9,1 % проти 6,9 % , серед дітей до 18 років – 19,9 % проти 15,7 % . Залишається високим рівень бідності серед домогосподарств з дітьми, особливо багатодітних сімей з трьома і більше дітьми, а також сільського населення.

Саме тому у своїх зверненнях до Омбудсмена люди не тільки порушують питання поновлення їхніх прав, а й просять надати матеріальну допомогу на лікування, погашення боргів чи забезпечення своїх дітей найнеобхіднішим.

Основними причинами порушення соціально-економічних прав людини і громадянина, на переконання Уповноваженого з прав людини, є недосконалі законодавчі та нормативно-правові акти, реалізація яких не забезпечує верховенства права, обмежені фінансові ресурси держави та їх нераціональне використання, неефективне виконання повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, відсутність конструктивного суспільного діалогу при розв'язанні гострих проблем у сфері соціально-економічних і гуманітарних прав людини, недовіра та недоступність до правосуддя тощо.

З метою сприяння поновленню порушених соціально-економічних і гуманітарних прав людини чи упередження таких порушень у 2012 р. Уповноваженим з прав людини внесено 24 подання органам влади, місцевого самоврядування, прокуратури; здійснювались провадження за майже 67 % звернень громадян, проведено понад 40 виїзних перевірок, підготовлено пропозиції щодо вдосконалення законодавчих чи нормативно-правових актів тощо. Поновлено порушені права людини, частково задоволено вимоги заявників та вжито конкретних заходів для перевірки діяльності державних органів, підприємств, установ, організацій, надання соціального захисту, зокрема, матеріальної допомоги заявникам, які перебували у складних життєвих обставинах, проведено розслідування нещасних випадків на виробництві тощо за 21,2 % проваджень. У решті проваджень за результатами проведених перевірок не встановлено порушень прав людини, надано роз'яснення вимог законодавства та результатів перевірок, а також триває робота, спрямована на розв'язання системних проблем, виявлення потреби вдосконалення чинного законодавства.

Детальніша інформація наведена за окремими видами соціально-економічних прав людини.

3.1. СТАН ДОТРИМАННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ

Конституція України (витяги)

Стаття 43

Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Використання примусової праці забороняється.

Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Стаття 44

Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей.

Стаття 45

Кожен, хто працює, має право на відпочинок.

Стаття 48

Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Стаття 23 Загальної декларації прав людини (витяг)

Кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття.

Кожний працюючий має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людини існування, її самої та її сім'ї, і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення.

Стаття 4 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (витяг)

Ніхто не може бути присилуваний виконувати примусову чи обов'язкову працю.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини, зокрема за зверненнями громадян, державний і громадський контроль за дотриманням норм трудового законодавства свідчать про масові порушення права людини на працю, інших трудових прав, що гарантовані статтями 43–45 Конституції України, законами України, міжнародними актами, у тому числі конвенціями Міжнародної організації праці, що ратифіковані Україною.

Так, у 2012 р. до Омбудсмена звернулось майже 1,2 тис. громадян за захистом права на своєчасне одержання винагороди за працю (37,8 %), від незаконного звільнення (24,5 %), з питань порушення права на належні, здорові і безпечні умови праці (6,5 %), інших порушень трудового законодавства (31,2 %). У ході реалізації Угоди про співпрацю між Уповноваженим з прав людини і Федерацією профспілок України Уповноваженого було повідомлено про майже 61 тис. порушень трудового законодавства, виявлених фахівцями членських організацій

ФПУ у першому півріччі 2012 р. стосовно понад 167 тис. працівників. Майже 55 % порушень становлять порушення в оплаті праці, 16,7 % – порушення порядку звільнення та переведення працівників, зміни їх істотних умов праці.

В умовах дефіциту якісних робочих місць, особливо в малих містах і сільській місцевості, підвищення пенсійного віку для жінок люди скаржаться на поширення працевлаштування без оформлення трудових відносин, а також на звільнення працівників з порушенням норм трудового законодавства та невиконання роботодавцями судових рішень, ухвалених на їхню користь. Попри певне скорочення безробіття у минулому році, зменшення чисельності найманих працівників, перевищення обсягів звільнення працівників над прийомом на роботу спонукає людей на **неформальну та тіньову зайнятість**. За оцінками Державної податкової служби України, як мінімум, у рік виплачується 170 млрд грн заробітної плати у “конвертах”. Це становить 43 % фонду оплати праці, нарахованого в секторах національної економіки у 2012 р. **Оскільки зазначена сфера відносин характеризується повним ігноруванням трудового законодавства та конституційних прав людини, фактично відсутні реальні механізми поновлення порушених прав.**

На жаль, у більшості таких випадків правоохоронні та контролюючі органи за відсутності свідків і документальних доказів, що підтверджують трудові відносини, позбавлені можливості довести факт порушення роботодавцем трудового законодавства та трудових прав людини. При цьому зайнятість у тіньовому секторі пов'язана з високим рівнем інтенсивності праці, економічно необґрунтованим і соціально несправедливим рівнем заробітної плати, подальшою соціальною незахищеністю людини, зокрема щодо пенсійного забезпечення.

Представники Уповноваженого з прав людини брали активну участь у дискусії сторін соціального діалогу щодо створення законодавчих підстав для надання в Україні послуг так званої запозиченої праці. Позиція Омбудсмена полягала у тому, що у змінах до Закону України “Про зайнятість населення” фактично легалізується так званий лізинг робочої сили, що на практиці отримує ознаки торгівлі робочою силою та супроводжується численними фактами порушення трудових та соціальних прав працівників.

З метою недопущення розширення сфери правовідносин, які можуть призвести до використання робочої сили з порушенням трудового законодавства, *Уповноважений з прав людини внесла пропозиції до Закону України “Про зайнятість населення”, які частково були враховані Верховною Радою України. Натомість з метою подальшого вдосконалення цієї сфери відповідно до міжнародних стандартів Уповноважений з прав людини вважає на необхідне ратифікувати Конвенцію МОП № 181 про приватні агентства зайнятості.*

Особливу стурбованість Уповноваженого з прав людини викликають повідомлення громадян про застосування до них **примусової праці з елементами фізичного насильства**. Кількість таких звернень у 2012 р. зростає більш ніж на 22 %.

Так, здійснюється провадження за зверненням *Олександра Г. з Дніпропетровщини*, який скаржився на грубі порушення трудових прав приватною охоронною фірмою. Заявник зазначав, що працював без оформлення трудових відносин, без вихідних і заробітної плати, в антисанітарних умовах. До працівників, які намагалися припинити роботу та повернутися додому, застосовували фізичну силу, тримали у наручниках, відбирали мобільні телефони, коштовні речі, документи тощо. Фактично до Уповноваженого надійшло **повідомлення про примусову працю, яка відповідно до статті 43 Конституції України заборонена**. У ході перевірки приватної охоронної фірми на чотирьох виробничих дільницях об'єкта охорони у Черкаській області та при опитуванні працівників-охоронців встановлено, що зазначене підприємство здійснювало найм людей на роботу в усіх обласних центрах, надававши перевагу працівникам із західних регіонів, через рекламу в місцевих ЗМІ та оголошення на зупинках транспорту. Наведена заявником інформація підтвердилась.

Уповноважений з прав людини внесла подання Генеральному прокуророві України, в якому ініціювала проведення цільової перевірки суб'єктів господарської діяльності, які через рекламні засоби надають послуги з найму працівників на роботу вахтовим методом без оформлення трудових відносин, а також вжиття заходів прокурорського реагування за встановленими фактами порушень трудового законодавства. За дорученням Генерального прокурора України здійснено цільову перевірку в Дніпропетровській, Полтавській, Черкаській та інших областях, усунуто порушення зазначеним охоронним підприємством Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян, погашена заборгованість із заробітної плати працівникам, за фактом фізичного насильства стосовно Олександра Г. триває додаткова перевірка органів прокуратури.

Провадження Уповноваженого з прав людини за зверненнями щодо захисту від незаконного звільнення засвідчують, що, попри встановлений чинним трудовим законодавством перелік випадків, коли дозволяється розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця, останній, за бажанням, завжди знаходить варіанти звільнення “небажаного працівника”, спеціально створюючи для цього правові підстави. При цьому штучно створюються умови для звільнення вагітних жінок, працівників з сімейними обов'язками, а також працівників, які займають принципову позицію щодо захисту своїх трудових прав тощо. Для цього штучно погіршуються умови праці, зменшується оплата праці до рівня мінімальної заробітної плати тощо. Непоодинокі випадки такого звільнення стосуються працівників старшого віку, коли люди, які ще не мають права на пенсійне забезпечення, залишаються без засобів до існування через обмежений попит на робочу силу та певні дискримінаційні вікові обмеження при прийомі на роботу. Передбачений законодавством порядок вирішення індивідуальних трудових спорів лише в судовому порядку не створює ефективних механізмів щодо поновлення прав працівника, захисту його професійної честі та людської гідності, компенсації моральної та матеріальної шкоди тощо.

Уповноважений з прав людини вважає, що потребують подальшого законодавчого вдосконалення механізми захисту трудових прав, вирішення індивідуальних трудових спорів, а також створення певних законодавчих бар'єрів з метою запобігання порушенням трудового законодавства, зокрема щодо звільнення за ініціативою роботодавця. При цьому потрібно врахувати заключні висновки Європейського комітету із соціальних прав щодо відповідності ситуації в Україні положенням Європейської соціальної хартії (переглянутої). Так, за другою національною доповіддю щодо виконання Хартії Комітетом зроблений висновок щодо невідповідності ситуації в Україні пункту 4 статті 4 Європейської соціальної хартії (переглянутої), оскільки двомісячний термін попередження про звільнення з роботи є неприйнятним для працівників, які мають стаж десять або більше років. При цьому Комітет зазначив, що метою цієї норми Хартії, якою визнається за всіма працівниками право на отримання в розумні терміни заздалегідь повідомлення про припинення роботи за наймом, надати відповідній людині час на пошук нової роботи до того, як завершується її зайнятість, тобто у той час, як вона продовжує отримувати заробітну плату або посадовий оклад.

У заключних висновках за третьою національною доповіддю стосовно оцінки питань незаконності звільнення жінок Комітет також відзначив, що поновлення на роботі жінки, звільнення якої заборонено статтею 184 Кодексу законів про працю, має бути правилом, а у тих випадках, коли відновлення не є можливим, має надаватися адекватна компенсація, при цьому рівень компенсації має бути достатнім для стримування роботодавця від незаконних звільнень. Уповноважений з прав людини вважає, що зазначене питання має бути додатково опрацьовано при підготовці нової редакції Трудового кодексу України.

Уповноважений з прав людини вважає, що поряд зі зменшенням регуляторної ролі держави у сфері праці потребують істотного вдосконалення функції державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства у співпраці з профспілковими та іншими громадськими організаціями. Необхідно забезпечити виконання функцій державного нагляду в цій сфері у повній відповідності до ратифікованих Україною конвенцій МОП № 81 і № 129 про інспекції праці у промисловості, торгівлі та в сільському господарстві, вдосконалення правових механізмів контролю та впливу державних інспекторів праці на встановлення фактів нелегальної зайнятості та їх усунення. З цією метою доцільно було б розробити та прийняти спеціальний закон, яким врегулювати питання повноважень у сфері державного контролю, посилення відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства та за відмову поновити порушені трудові права за встановленими контролюючими органами фактами. Також було б доцільно розширити повноваження Державної інспекції України з питань праці щодо підвищення рівня правової обізнаності працівників, інформування та консультування працівників з питань трудового законодавства та механізмів захисту трудових прав.

Одним із поширених порушень прав людини в Україні є порушення права працівників на своєчасне та в повному обсязі одержання винагороди за працю. Усунути явище заборгованості із заробітної плати не вдається протягом усіх років незалежності України. Питання дотримання в нашій державі прав працівників на заробітну плату та виконання Конвенції МОП № 95 про захист заробітної плати перебуває на постійному контролі Міжнародного бюро праці.

За даними Державної служби статистики України, станом на 1 січня 2013 р. заборгованість із заробітної плати 113 тис. працівникам становить 893,7 млн грн, з якої 50,5 % – це борги економічно активних підприємств, 43,8 % – підприємств-банкрутів та 5,7 % – економічно неактивних підприємств. Попри певне скорочення заборгованості (за рік на 8,6 %), проблема залишається вкрай гострою, середній розмір боргу на одного працівника становить 3991 грн, що майже на 32 % перевищує середній розмір заробітної плати в галузях економіки за 2012 р. Динаміка заборгованості із заробітної плати за останні п'ять років та по місяцях у 2012 р. наведена у таблицях 3.1 і 3.2.

Таблиця 3.1. Динаміка заборгованості з заробітної плати у 2007–2012 рр. (млн грн)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Заборгованість станом на початок року	806,4	668,7	1188,7	1473,3	1218,1	977,4	893,7
% до заборгованості попереднього року	84,0	82,9	177,8	123,9	82,7	80,2	91,4

Таблиця 3.2. Динаміка заборгованості з заробітної плати у 2012 р. по місяцях (млн грн)

	01.12	02.12	03.12	04.12	05.12	06.12	07.12	08.12	09.12	10.12	11.12	12.12
Заборгованість на початок місяця	977,4	1038,1	1069,8	1038,3	1014,8	999,9	961,9	986,0	956,1	927,0	896,9	950,5
% до переднього місяця		106,2	103,0	97,1	97,7	98,5	96,2	102,5	97,0	97,0	96,8	106,0

Водночас реальна заборгованість із заробітної плати значно вища, ніж офіційні статистичні дані. Протягом минулого року повідомлення про порушення права на своєчасне одержання заробітної плати до Уповноваженого з прав людини зросло проти 2011 р. майже на 20 % . Провадження Уповноваженого з прав людини свідчать, що заробітну плату своєчасно не сплачують не тільки підприємства із чисельністю понад 10 працівників, які охоплюються статзвітністю, а й суб'єкти підприємницької діяльності з правом найму робочої сили, а також підприємства, що перебувають у сфері управління центральних органів влади та органів місцевого самоврядування тощо.

Так, у ході провадження за справою про захист трудових прав *працівників державного підприємства “Завод ім. В.О. Малишева”* встановлено, що на підприємстві порушення трудових прав працівників набули системного характеру. Усунення цих порушень перебуває на постійному контролі Уповноваженого, за інформацією керівництва підприємства за останні півроку погашено 68 млн грн боргів із зарплати. Однак ситуація на підприємстві залишається гострою.

У ході перевірки звернення *мешканки м. Ялти Марини А.* встановлено, що на комунальному підприємстві Ялтинської міської ради “*Ялтакурорттеплоенерго*” заробітна плата виплачується несвоєчасно, посадові оклади встановлено з порушенням норм чинного законодавства, зокрема галузевої угоди. За результатами вжитих Уповноваженим з прав людини заходів були поновлені права працівників цього комунального підприємства.

Враховуючи, що сферою дії Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” є відносини людини з органами влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами, з метою захисту трудових прав людини, зокрема з виплати заробітної плати, Омбудсмен співпрацює з органами прокуратури та Державної інспекції з питань праці. Зазначені органи вживають заходів з метою поновлення порушених прав людини. Так, на вимогу державних інспекторів з питань праці підприємства-боржники погасили заборгованість із виплати заробітної плати на суму понад 580 млн грн. Органами прокуратури у 2012 р. задоволено майже 2 тис. звернень громадян з питань оплати праці, у тому числі за зверненнями Уповноваженого з прав людини.

Попри це, Омбудсмен вважає, що, на жаль, чинним законодавством України не створено надійних механізмів гарантованої виплати заробітної плати, зокрема, за судовими рішеннями. Як свідчать звернення працівників до Уповноваженого з прав людини, в Україні є поширеними порушення прав громадян на обов'язкове виконання рішення суду, як це передбачено статтею 124 Конституції України, стосовно стягнення з боржника належної працівникові заробітної плати. Часто виконавчі провадження за такими судовими рішеннями закриваються без фактичного поновлення порушених прав, при цьому винні в порушенні законодавства та прав людини фактично уникають адекватного покарання. Такі факти встановлено в ході проваджень за зверненнями працівників підприємств Житомирської, Одеської, Запорізької, Львівської, Чернігівської областей.

Уповноважений з прав людини з метою поновлення прав працівників на заробітну плату та обов'язкове виконання судових рішень зверталась до керівників підприємств, Державної виконавчої служби, Держпраці, Фонду державного майна, органів прокуратури, місцевого самоврядування, проте поновлення трудових прав людини відбувається вкрай повільно.

Однією з причин такого стану є недосконалість чинного законодавства, зокрема Закону України “Про виконавче провадження”. Статтею 75 цього Закону встановлено, що коли виконати рішення суду без участі боржника неможливо, державний виконавець накладає на нього штраф відповідно до статті 89 Закону та вносить подання (повідомлення) правоохоронним органам для притягнення його до відповідальності згідно із законом, після чого вносить постанову про закінчення виконавчого провадження. На практиці це означає, що за ігнорування, наприклад суб'єктом підприємницької діяльності, рішення суду щодо поновлення незаконно звільненого працівника на роботі, виплати заборгованої заробітної плати, компенсації за завдану шкоду здоров'ю тощо виконавче провадження закривається лише на підставі повідомлення про боржника до правоохоронних органів, а не фактичного його покарання та поновлення прав людини. Тобто цією нормою Закону встановлено обов'язок державного виконавця закінчити виконавче провадження без виконання рішення суду та поновлення порушених прав, що не відповідає принципам верховенства права і правосуддя, визначеним статтями 8, 55, і 124 Конституції України.

Такий законодавчий порядок, що дозволяє не виконувати рішення суду, змушує громадян звертатися до адміністративних судів, які на підставі вищенаведених норм Конституції України ухвалюють рішення про скасування відповідних постанов державних виконавців. Водночас це затягує примусове виконання судових рішень та поновлення порушених прав громадян на невизначений термін, підриває довіру людей до українського правосуддя, спонукає людей звертатися за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини.

Враховуючи зазначене, Уповноважений з прав людини вважає надзвичайно актуальним внесення змін до Закону України “Про виконавче провадження” з метою забезпечення прав людини на судовий захист, безумовного виконання рішень судів та дотримання норм Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Потребує вдосконалення чинне законодавство й щодо забезпечення прав на заробітну плату працівників збанкрутілих підприємств та підприємств, які ліквідовані без визначення правонаступників.

Відповідно до статті 31 Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” через відсутність майна і коштів борги із заробітної плати вважаються погашеними. При цьому при непроведенні за відсутності коштів ліквідаційних процедур та невиключенні цих підприємств з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців за-

значені підприємства переходять до категорії економічно неактивних підприємств, а через довготривалі процедури відновлення платоспроможності гарантовані статтею 43 Конституції України права громадян на своєчасне отримання винагороди за працю стають декларативними, люди залишаються без засобів для існування.

Враховуючи довготривале накопичення боргів саме на підприємствах-банкрутах, поширену практику штучного банкрутства з метою ухилення від сплати боргів, Уповноважений з прав людини вважає, що часткова ратифікація Україною у жовтні 2005 р. Конвенції МОП № 173 “Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця” та взяття на себе зобов’язань лише в частині захисту права працівників на заробітну плату при банкрутстві роботодавця шляхом законодавчо визначеного привілею, на сьогодні не відповідає гостроті проблеми та не сприяє усуненню масових порушень права людини на заробітну плату. ***Назріла гостра необхідність ратифікації Україною частини третьої цієї Конвенції щодо задоволення вимог працівників при банкрутстві роботодавця фондом (установою) гарантованих виплат при неплатоспроможності роботодавця, створеним за принципом солідарної відповідальності роботодавців перед працівниками у випадку банкрутства підприємства.***

Ратифікація цієї частини Конвенції потребує одночасного прийняття закону про названий фонд, який повинен врегулювати принципи його діяльності, визначити джерела та обсяги його наповнення, систему гарантованих ним виплат боргових зобов’язань із заробітної плати, покриття витрат на матеріальне забезпечення за видами загальнообов’язкового державного соціального страхування тощо.

Уповноважений з прав людини зазначає, що **напрями посилення боротьби з заборгованістю із заробітної плати**, які були схвалені під час візиту місії з технічної підтримки Міжнародного бюро праці, що відбулась у травні 2011 р., та передбачали підвищення відповідальності керівників у разі невиплати заробітної плати; внесення змін до закону про банкрутство з метою надання пріоритету першочергових вимог із заробітної плати у процедурі банкрутства; розробки нового законодавства про Фонд гарантування виплати заробітної плати; збільшення кількості інспекторів праці та частоти перевірок, *до цього часу повною мірою не реалізовані*. Місія відзначала, що ці заходи мають правильний напрям і що вони в повному обсязі відповідають коментарям, які Комітет експертів розробив протягом кількох років для України. Проте разом із цими заходами взаємопов’язані питання, такі як високі внески роботодавців на соціальне страхування та проблеми виплати заробітної плати у конверті, також мають бути розв’язані. Проблема заборгованості із заробітної плати є структурним явищем, а значить, її вирішення вимагає комплексного підходу в рамках загальної політики щодо заробітної плати. ***Саме тому Уповноважений з прав людини вважає, що реалізація зазначених заходів має перебувати під особливим контролем Верховної Ради України.***

Непоодинокими є звернення до Уповноваженого з прав людини працівників бюджетної сфери щодо **забезпечення державних гарантій у сфері оплати праці**, втрати стимулюючої функції заробітної плати та порушення міжгалузевих та міжкваліфікаційних співвідношень в оплаті праці.

Залишається не врегульованим у повному обсязі питання оплати праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів. У 2012 р. посадові оклади (тарифні ставки) розраховувалися виходячи з розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду, зокрема з 1 грудня – 839 грн, що є значно менше розміру мінімальної заробітної плати (з 1 грудня – 1134 грн). Як наслідок, зрівнялися посадові оклади різних категорій працівників, зокрема посадові оклади працівників 1–4 тарифних розрядів встановлені на рівні мінімальної заробітної плати. Тобто сьогодні встановлено однакові посадові оклади молодшого медичного персоналу та робітників, які виконують прості некваліфіковані або допоміжні роботи.

Не краща ситуація й щодо **оплати праці державних службовців**. Зокрема, відповідно до схем посадових окладів державних службовців, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 “Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів”, на сьогодні на рівні мінімальної заробітної плати встановлені посадові оклади спеціаліста та спеціаліста II категорії центрального апарату міністерств, а в територіальних органах центральних органів виконавчої влади на рівні мінімальної заробітної плати встановлені посадові оклади від спеціаліста до головного спеціаліста включно.

Занижений розмір посадового окладу для працівників бюджетної сфери призводить до занижених розмірів додаткової заробітної плати – доплат і надбавок до посадових окладів.

У ході провадження у справі про порушення трудових прав молодшого медичного персоналу державних і комунальних закладів (установ) охорони здоров'я за колективними зверненнями *молодших медичних сестер, санітарок-прибиральниць Донецької обласної клінічної туберкульозної лікарні, Центральної міської клінічної лікарні № 1 м. Донецька, Волноваської центральної районної лікарні Донецької області, Лозівської центральної районної лікарні Харківської області* встановлено, що на відміну від інших працівників медичних закладів їм не виплачується передбачена законодавством допомога на оздоровлення під час надання основної щорічної відпустки. Крім того, молодшому медичному персоналу Донецької обласної клінічної туберкульозної лікарні не виплачуються надбавки до посадового окладу у зв'язку зі шкідливими та важкими умовами праці, а також за тривалість безперервної роботи, встановлені з 1 липня 2011 р. для інших медичних працівників постановою Кабінету Міністрів України “Про деякі заходи щодо підвищення престижності праці медичних працівників, які надають медичну допомогу хворим на туберкульоз” від 16 лютого 2011 р. № 123. Також до Уповноваженого з прав людини звернулися *працівниці Знам'янської*

дитячо-юнацької спортивної школи з Кіровоградської області, оскільки з 1 березня 2011 р. після переведення школи до міського відділу освіти їм припинили виплачувати передбачені законодавством доплати за прибирання туалетів, надання додаткової відпустки тощо.

За результатами провадження Уповноваженого та вжитих заходів права працівників Знамянської дитячо-юнацької спортивної школи поновлені, директора школи попереджено про персональну відповідальність за дотримання норм трудового законодавства. Що стосується незабезпечення визначеного законодавством права на отримання матеріальної допомоги та надбавок до посадового окладу у зв'язку зі шкідливими та важкими умовами праці за ознакою належності до професійної діяльності та віднесення працівника до кваліфікації та, зокрема, до молодших медичних сестер, **Уповноважений з прав людини вважає це порушенням конституційного принципу рівності прав людини і громадянина перед законом, визначеного статтею 24 Конституції України.** Враховуючи зазначене, були внесені акти реагування Уповноваженого органам місцевого самоврядування. З урахуванням позиції місцевих органів влади щодо недостатнього фінансового забезпечення комунальних закладів (установ) охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів, з чим пов'язані зазначені порушення трудових прав молодшого медичного персоналу, **Уповноваженим з прав людини внесені пропозиції Голові Верховної Ради України щодо врахування зазначеної потреби у Державному бюджеті України на 2013 р.** Проте аналіз затвердженого Державного бюджету на 2013 р. свідчить про неналежне забезпечення видатків на фінансування установ бюджетної сфери в цілому та з метою забезпечення трудових прав працівників потребує відповідних змін.

Уповноважений з прав людини також вважає, що одним із можливих шляхів урегулювання питання оплати праці працівників бюджетної сфери є забезпечення на законодавчому рівні виконання вимог статті 96 Кодексу законів про працю України в частині встановлення тарифної ставки працівника I розряду в розмірі, що перевищує законодавчо встановлений розмір заробітної плати та дотримання міжпосадових співвідношень посадових окладів.

Крім того, Уповноважений з прав людини привертає увагу, що істотне значення для забезпечення права працюючої людини на належний рівень оплати праці має **об'єктивне встановлення державних стандартів – мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму.** Верховною Радою України розмір мінімальної заробітної плати на 2012 р. встановлено на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який з 1 грудня становить 1134 грн, що на 15,1 % більше, ніж на відповідну дату 2011 р. Однак, як і в попередні роки, фактичний розмір прожиткового мінімуму перевищує розміри, що затверджені законом, – від 3,8 % у грудні до 9,7 % у червні 2012 р. Співвідношення затвердженого та фактичного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб по місяцях у 2012 р. наведено у таблиці 3.3.

Таблиця 3.3. Співвідношення затвердженого та фактичного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб у 2012 р.

	січень	лютий	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень
Закон	1073	1073	1073	1094	1094	1094	1102	1102	1102	1118	1118	1134
Факт	1162	1170	1175	1174	1179	1200	1189	1164	1159	1165	1175	1177
%	108,3	109,0	109,5	107,3	107,8	109,7	107,9	105,6	105,2	104,2	105,1	103,8

Уповноважений з прав людини вважає, що методика визначення розміру прожиткового мінімуму має бути вдосконалена, проте розв'язання цієї актуальної проблеми з року в рік переноситься. При цьому слід враховувати, що Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав зазначав, що мінімальна заробітна плата в Україні є недостатньою, щоб забезпечити гідний рівень життя працівникам та їхнім сім'ям.

Україна як член Ради Європи, приєднавшись у 2007 р. до Європейської соціальної хартії (переглянутої), зобов'язалась активно *сприяти забезпеченню ефективної реалізації права громадян на соціальний захист, безпечні та здорові умови праці. Натомість моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що в Україні недостатньо реалізуються передбачені Хартією права.*

Зокрема, до цього часу не затверджено Загальнодержавну цільову програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 рр. Ухвалена розпорядженням Уряду від 31 серпня 2011 р. № 889-р Концепція загальнонаціональної програми не була виконана, оскільки відповідний закон у 2012 р. не був прийнятий, що не дає змоги належним чином реалізувати єдину державну політику в сфері охорони праці в Україні.

Аналіз стану виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні за 2012 р. свідчить, що порівняно з аналогічним періодом 2011 р. кількість виробничого травматизму зменшилась на 7,8 % (з 10 657 випадків до 9816), а кількість смертельно травмованих осіб – на 9 % (з 685 до 623). Натомість кількість професійних захворювань за 2012 р. порівняно з аналогічним періодом 2011 р.

збільшилась на 4 % , або на 216 випадків (з 5396 до 5612). Найбільш травматичними галузями, в яких постраждала майже половина усіх потерпілих від нещасних випадків у 2012 р., як і в попередні роки, продовжують залишатися підземне видобування кам'яного вугілля, агропромисловий комплекс та будівництво.

Водночас динаміка поступового зниження рівня виробничого травматизму не висвітлює фактичного стану промислової безпеки. Наявність в Україні понад 5 тис. об'єктів підвищеної небезпеки зумовлює велику вірогідність виникнення техногенних аварій та катастроф, а система управління охороною праці на більшості підприємств, за інформацією Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, не впроваджена або впроваджена формально. При цьому більшість роботодавців розглядають витрати на охорону праці як резерв для зниження виробничих витрат, тому заходи щодо забезпечення здорових і безпечних умов праці фінансуються за залишковим принципом, унаслідок чого значна частина працюючих навіть не забезпечена найнеобхіднішими засобами індивідуального захисту.

Згідно з вимогами, визначеними у статтях 22 та 23 Закону України “Про охорону праці”, роботодавець повинен організувати розслідування та вести облік нещасних випадків, професійних захворювань і аварій відповідно до Порядку розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1112. **Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що порушення права працівників на належне розслідування нещасних випадків на виробництві залишається одним із поширених у сфері трудових відносин.** Мають місце кричущі факти приховування всупереч вимогам статті 22 Закону України “Про охорону праці” роботодавцями нещасних випадків на виробництві.

Зокрема, до Уповноваженого з прав людини на особистому прийомі звернулася громадянка *Олена К.* щодо захисту права на належне проведення розслідування нещасного випадку на виробництві та систематичних порушень правил безпеки праці і умов праці на *Новокраматорському машинобудівному заводі (Донецька область).* Заявниця під час оформлення машини під завантаження металовиробами отримала травму голови з втратою свідомості, що в подальшому вплинуло на ускладнення її здоров'я. Натомість факт нещасного випадку на виробництві всупереч законодавству було приховано посадовими особами адміністрації підприємства, належну своєчасну первинну медичну допомогу потерпілій надано не було. Стан здоров'я людини внаслідок отриманої виробничої травми та несвоєчасного встановлення діагнозу погіршується, а оцінка діям та бездіяльності посадових осіб підприємства, винних у причинах нещасного випадку на виробництві, не була надана.

За результатами провадження Уповноваженого з прав людини права людини на належне розслідування нещасного випадку на виробництві поновлено, керівництву підприємства видано сім розпорядчих документів щодо заборони

експлуатації машин, механізмів та устаткування. За виявлені порушення до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу притягнуто шість посадових осіб підприємства.

Тривають відкриті у 2012 р. провадження Уповноваженого з прав людини за зверненнями мешканця *Івано-Франківської області Миколи М.*, який постраждав від вибуху котла, а також батька загиблого на приватній шахті *Луганської області Федора Г.* Зазначені факти нещасних випадків на виробництві з тяжкими наслідками приховано, розслідування не проведено, люди позбавлені передбаченого законом соціального захисту.

Для усунення порушень законодавства та захисту права людини на безпечні умови праці та належне розслідування нещасних випадків ***Уповноважений з прав людини вважає за необхідне внесення змін до законодавства про охорону праці щодо посилення ролі страхових експертів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань у встановленні факту страхового випадку та посилення відповідальності страхувальника-роботодавця за неповідомлення органів Фонду та Держгірпромнагляду про нещасний випадок на виробництві, особливо зі смертельними наслідками.***

Також необхідно враховувати, що, ратифікувавши Європейську соціальну хартію (переглянуту), Україна взяла на себе зобов'язання усунути ризики, що властиві роботам з небезпечними або шкідливими для здоров'я умовами праці, проводити політику та вживати заходів з метою поліпшення охорони праці та виробничої гігієни запобігання нещасним випадкам та травматизму, зокрема, шляхом мінімізації причин виникнення ризиків, властивих виробничому середовищу.

Незадовільний стан забезпечення трудових прав працівників спонукає їх до ініціювання колективних трудових спорів (конфліктів), страйків, інших акцій непокори. У 2012 р. Національною службою посередництва і примирення було зареєстровано 102 колективних трудових спори, в яких 42,6 % вимог, висунутих працівниками, стосувалися невиконання вимог законодавства про працю, відбулось 11 страйків та інших видів протестних дій, пов'язаних з частковим або повним припиненням роботи, а також 33 акції соціального протесту. Загалом у зазначених колективних трудових спорах брали участь понад 1,1 млн працівників 5572 підприємств, установ та організацій.

Практика засвідчила, що за наявності об'єктивно існуючих конфліктів інтересів роботодавців і найманих працівників, систематичного порушення роботодавцем трудових прав працівників, за невиконання умов колективних трудових угод (договорів) важливим інструментом захисту законних прав і інтересів є гарантоване статтею 44 Конституції України право працюючих на страйк.

Водночас провадження Уповноваженого з прав людини за зверненнями представників профспілок засвідчує, що конституційні права щодо захисту своїх

трудових прав у працівників окремих галузей економіки обмежені. Встановлено, що положення статті 18 Закону України “Про транспорт” від 10 листопада 1994 р. не відповідають Законові України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)”, норми якого мають пріоритет стосовно інших законодавчих актів у відповідній сфері суспільних відносин, пунктам 1 та 5 статті 8 Закону України “Про соціальний діалог в Україні” та статті 7 Закону України “Про колективні договори і угоди”, нормам і стандартам Міжнародної організації праці у сфері реалізації права працівників на страйк. На жаль, після прийняття у 1998 р. Закону України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” положення статті 18 Закону України “Про транспорт” не були узгоджені із зазначеним Законом, як це передбачалося у пункті 4 його прикінцевих положень. Недостатня урегульованість питання реалізації працівниками транспорту конституційного права на страйк фактично унеможливила законний захист їхніх прав, зумовила неоднозначне застосування норм права у цій сфері та становить реальну загрозу, з одного боку, масових порушень трудових прав роботодавцем, з другого – спонтанних (несподіваних) зривів перевезень, надання транспортних послуг, коли одержувачі цих послуг заздалегідь не мають права на альтернативне їх забезпечення.

Робочою групою, створеною Уповноваженим з прав людини, за участю представників Мінсоцполітики, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, Національної служби посередництва і примирення, делегованих від спільних представницьких органів сторін роботодавців та профспілок, **розроблено проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гарантування реалізації конституційного права людини на страйк”.**

Враховуючи те, що центральні органи виконавчої влади, Секретаріат Ради національної безпеки і оборони, представницький орган сторони профспілок погодили законопроект без зауважень, Уповноважений з прав людини звернулася до Прем’єр-міністра України з проханням підтримати зазначений законопроект та внести його в установленому законодавством порядку до Верховної Ради України. Омбудсмен сподівається на підтримку її законодавчої ініціативи народними депутатами України.

Уповноважений з прав людини привертає увагу народних депутатів до того, що відповідно до положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) право на страйк може бути обмежено лише за умов, які встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві для захисту прав та свобод інших осіб або захисту національних інтересів, національної безпеки, здоров’я населення або громадської моралі. При цьому Європейський комітет із соціальних прав зробив висновок, що ситуація в Україні не відповідає відповідним нормам Європейської соціальної хартії (переглянутої) на підставі того, що й державним службовцям відмовлено в праві на страйк.

Діяльність Уповноваженого з прав людини у сфері захисту трудових прав, зокрема за зверненнями громадян, засвідчила недостатню обізнаність пра-

цівників щодо механізмів забезпечення захисту та поновлення трудових прав, визначених законодавством. Іншим аспектом зазначеного питання є недостатня ефективна робота державних органів виконавчої влади, на які законодавством покладено функції та повноваження з формування та реалізації державної політики у сфері трудового права, нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю щодо реалізації превентивних заходів, зокрема щодо поширення знань з питань трудового законодавства, міжнародних норм та стандартів у цій сфері на підприємствах та конкретних робочих місцях.

На переконання Уповноваженого з прав людини, для України є надзвичайно актуальними питання, пов'язані з імплементацією міжнародних трудових стандартів, ратифікації конвенцій Міжнародної організації праці, пропаганди застосування найкращих практик та досвіду у сфері профілактики порушень, організації нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, механізмів забезпечення захисту трудових прав працівників, вирішення індивідуальних та колективних трудових спорів на досвіді країн з розвинутою економікою. З цією метою підписано Меморандум про співробітництво між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Міжнародною організацією праці, метою якого є консолідація зусиль задля просування в Україні міжнародних стандартів праці у галузі трудових прав і свобод людини, підвищення обізнаності суспільства у цій сфері, подальшого практичного зміцнення потенціалу інституції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у здійсненні парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Узагальнені пропозиції

а) ратифікувати такі міжнародні нормативно-правові акти:

- Конвенцію МОП № 181 про приватні агентства зайнятості;
- частину третю Конвенції МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця;
- Європейську соціальну хартію (переглянуту) в повному обсязі та Протокол розгляду колективних скарг;

б) внести зміни до чинного законодавства, зокрема, щодо:

- збільшення терміну попередження про звільнення з роботи для працівників, які мають стаж десять або більше років;
- розширення повноважень Державної інспекції України з питань праці у повній відповідності до ратифікованих Україною Конвенцій МОП № 81 та № 129 про інспекції праці у промисловості, торгівлі та в сільському господарстві, а також щодо інформування та консультування працівників з питань трудового законодавства та механізмів захисту трудових прав;
- забезпечення прав людини на судовий захист, безумовного виконання рішень судів та дотримання норм Конвенції про захист прав людини і осново-

положних свобод шляхом внесення змін до Закону України “Про виконавче провадження”;

- створення фонду гарантованих виплат при неплатоспроможності роботодавців;
- посилення відповідальності страхувальника-роботодавця за приховування нещасного випадку на виробництві та неповідомлення про нього органів;
- узгодження статті 18 Закону України “Про транспорт” з Законом України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” для гарантування реалізації конституційного права людини на страйк;

в) покращення суспільного діалогу та активне залучення громадських організацій до розгляду та прийняття рішень з питань:

- скорочення неформального і тіньового секторів економіки та відповідної зайнятості населення.

3.2. СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Конституція України

Стаття 46

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Стаття 48

Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Загальна декларація прав людини (витяги)

Стаття 22

Кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

Стаття 25

Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку засобів до існування через не залежні від неї обставини.

Захист соціальних прав громадян є одним з важливих напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини. Це зумовлено доволі високою кількістю повідомлень про порушення соціальних прав, що містяться у зверненнях до Омбудсмена – 3882 за 2012 р., або майже 13 % їх загальної кількості. У кожному четвертому такому повідомленні порушувалось питання захисту права громадян на належне пенсійне забезпечення. Порівняно з 2011 р. удвічі збільшилася кількість повідомлень про порушення права на соціальний захист у разі втрати працездатності, на 14 % – з питань забезпечення людей з інвалідністю автотранспортом, на 4 % – щодо надання матеріальної допомоги.

За рік до Уповноваженого з прав людини звернулось понад 2,1 тис. пенсіонерів, 1,5 тис. людей з інвалідністю, майже 1 тис. ветеранів війни та праці, інвалідів та дітей війни, понад 550 – багатодітних родин та одиноких матерів, 370 осіб, постраждалих внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС та ін. У своїх зверненнях люди скаржаться на низькі та несправедливі розміри пенсій, неможливість реалізувати право на пенсійне забезпечення через порушення законодавства роботодавцем, відсутність документів, за зберігання яких відповідають підприємства, установи, організації, непрозорі механізми призначення державної допомоги, ігнорування органами соціального захисту та Пенсійного фонду України судових рішень, ухвалених на їхню користь тощо.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини та провадження за зверненнями громадян засвідчили чимало системних проблем у сфері забезпечення конституційних прав на соціальний захист.

У сфері пенсійного забезпечення 2012 р. став першим повним роком реалізації заходів з пенсійного реформування, масового перерахунку раніше призначених пенсій, зокрема, у зв'язку з підвищенням розміру прожиткового мінімуму тощо. Середній розмір пенсії в Україні станом на 1 січня 2013 р. становить 1470,73 грн,

що на 17,4 % більше, ніж на початок 2012 р. У майже 17,8 % пенсіонерів розмір пенсії не перевищує 1000 грн. Частка пенсіонерів із розміром пенсії понад 1500 грн у 2012 р. склала 26,1 % проти 16,0 % у 2011 р., на 24,7 тис. зменшилась кількість пенсіонерів з розмірами пенсій нижче прожиткового мінімуму. Проте, на жаль, очікуваного людьми суттєвого зростання пенсійних виплат не відбулось, десятки тисяч пенсіонерів реально втратили раніше призначенні пенсії через невиконання судових рішень. Порівняльний аналіз середніх розмірів пенсій за окремими законами у жовтні 2011 р., тобто з початку набрання чинності заходів з пенсійного реформування, та у грудні 2012 р. наведено у таблиці 3.4.

Як видно з наведених даних, пенсії за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням збільшились на 21,7 %, при цьому переважно за рахунок підвищення розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 784 грн у жовтні 2011 р. до 884 грн у грудні 2012 р., тобто на 12,8 %.

Середній розмір пенсії, призначеної за Законом України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, зменшився майже на 500 грн, та майже удвічі за жовтень–грудень 2011 р. – з 3570,20 грн у жовтні до 1470,44 грн у грудні.

Основною причиною цієї ситуації та однією з найбільш гострих проблем пенсійного забезпечення є припинення виплати пенсій за судовими рішеннями, зокрема, учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Відповідно до статті 54 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” (в редакції станом на 1 січня 2007 р.) в усіх випадках розміри пенсій для інвалідів, щодо яких встановлено зв'язок з Чорнобильською катастрофою (категорія I), не можуть бути нижчими, ніж по I групі інвалідності – 10 мінімальних пенсій за віком; по II групі – 8 мінімальних пенсій; по III групі – 6 мінімальних пенсій за віком. Додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, особам віднесеним до першої категорії, згідно зі статтею 50 цього Закону призначається у таких розмірах: інвалідам I групи – 100 % мінімальної пенсії за віком; II групи – 75 %; III групи – 50 %.

Водночас конкретні розміри пенсій зазначеній категорії громадян визначались на підставі законів про Державний бюджет України на відповідний рік, що визнавалось Конституційним Судом України неконституційним, а також на підставі відповідних постанов Кабінету Міністрів України, та були значно менші від розмірів, визначених базовим Законом. Вважаючи таке визначення розмірів пенсій незаконним та несправедливим, багато інвалідів-чорнобильців захищали свої права в судовому порядку.

Наприклад, вищевказані обставини змусили Катерину М. та її сина Олексія, інвалідність яких спричинили наслідки аварії на ЧАЕС, звернутися з позовами до суду стосовно захисту своїх прав. Їхнє право на розмір пенсії відповідно до базового Закону було визнано 16 березня 2011 р. Голосіївським районним судом м. Києва. Перевіривши законність та обґрунтованість рішення Голосіївського районного суду м. Києва, 28 вересня та 25 жовтня 2011 р. колегія суддів Київського

Таблиця 3.4. Середні розміри пенсій за окремими законами України у жовтні 2011 р. та у грудні 2012 р.

Види пенсій та назви законів	Кількість отримувачів (осіб)		Середній розмір пенсій (грн)		
	2011 р. (жовтень)	2012 р. (грудень)	2011 р. (жовтень)	2012 р. (грудень)	% до 2011 р.
Соціальні пенсії	146 741	29 342	779,87	911,06	116,8
“Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”	12 191 900	12 491 395	1129,84	1375,38	121,7
“Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”	61 957	60 635	1577,83	2277,53	144,3
“Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”	84 546	85 900	3570,20	3078,40	86,2
“Про державну службу”	113 869	123 112	3023,83	3101,97	102,6
“Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”	4050	4108	3073,34	3146,85	102,4
“Про наукову та науково- технічну діяльність”	65 774	73 989	3153,05	3557,65	112,8
згідно із Митним кодексом України	631	829	4496,47	4475,20	99,5
“Про прокуратуру”	5927	6140	6332,17	6666,12	105,3
“Про статус суддів”	1273	1421	6392,18	7737,13	121,0
“Про статус народного депутата України”	950	1017	15 717,10	15 476,02	98,5

апеляційного адміністративного суду апеляційні скарги управління Пенсійного фонду України у Голосіївському районі м. Києва залишила без задоволення, а постанови Голосіївського районного суду м. Києва від 16 березня 2011 р. – без змін. Зазначені ухвали набрали законної сили через п'ять днів після направлення їх копій особам, які брали участь у справі, у тому числі й управлінню Пенсійного фонду України в Голосіївському районі м. Києва, проте люди й досі чекають виконання згаданих судових рішень.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив, що практично не виконуються прийняті судами рішення з пенсійних виплат, заборгованість держави перед людьми продовжує накопичуватися. Деякі з інвалідів-ліквідаторів, як, наприклад, *Василь М.*, який пішов з життя у 47 років, так і не встигають отримати встановлені судом пенсійні виплати.

Провадження за зверненнями *Олександра Л.* та *Олексія Д.* з м. Рубіжного Луганської області, *Юрія М.* з м. Києва засвідчило, що з листопада 2011 р. управління Пенсійного фонду України припинили виплату пенсій, визначених за судовими рішеннями, автоматично призначивши їх у значно меншому розмірі. Так, у ході перевірки пенсійної справи за скаргою *Юрія М.* встановлено, що інвалід-ліквідатор за судовим рішенням отримував 6444,85 грн чорнобильської пенсії, виплату якої припинено з 1 листопада 2011 р., та на порушення чинного законодавства, без згоди людини, розпочато виплату по інвалідності відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, розмір якої становить 2782,72 грн.

Дії щодо припинення виплати інвалідам-ліквідаторам пенсій, призначених за судовими рішеннями, посадові особи органів Пенсійного фонду України аргументують тим, що Законом України “Про Державний бюджет на 2011 рік” було передбачено, що у 2011 р. норми і положення статей 50, 54 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” застосовуються в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду на 2011 р.

Хоча постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1210 “Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, якою запроваджено новий порядок обчислення пенсій постраждалим, набрала чинності з 1 січня 2012 р., органами Пенсійного фонду України здійснено перерахунки пенсій особам, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, у тому числі й тим, кому пенсії були призначені й виплачувались за рішеннями судів, з 1 листопада 2011 р., тобто до набрання чинності цією постановою.

Уповноважений з прав людини зазначає, що більшість судових рішень у цих справах є чинними, тому в даному випадку має місце порушення норм частини п'ятої статті 124 Конституції України щодо обов’язковості виконання судових рішень на всій території України. Такий висновок підтверджується й

останніми рішеннями Європейського суду з прав людини щодо України.

Так, у справі “*Алпатов та інші проти України*” від 18 грудня 2012 р., де йдеться також про позови 13 постраждалих від наслідків Чорнобильської катастрофи, суд зазначив порушення Україною статті 6 §1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції стосовно тривалого невиконання рішень судів на користь заявників, а також статті 13 Конвенції у зв’язку з відсутністю у розпорядженні заявників ефективного засобу юридичного захисту для відновлення їх прав і відшкодування збитків, завданих невиконанням рішень національних судів.

Євросуд вважає доцільним і справедливим призначити кожному заявникові виплату в розмірі 3000 євро у тих справах, де йдеться про невиконання рішень національних судів протягом періоду, що перевищує три роки, та в розмірі 1500 євро кожному заявникові в інших справах. Ці суми є відшкодуванням матеріальної та моральної шкоди, завданої заявникам, та здійснюється за рахунок коштів держбюджету.

У рішенні “*Харук та інші проти України*” від 26 липня 2012 р. Європейський суд з прав людини зазначає, що Україна не запровадила засіб юридичного захисту на національному рівні, який би відповідав вимогам статті 13 Конвенції стосовно скарг заявників щодо невиконання рішень, ухвалених на їхню користь (відповідні принципи визначені у рішенні у справі “*Юрій Миколайович Іванов проти України*”). Хоча Закон України “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” був прийнятий з метою гарантування повного і своєчасного виконання рішень, ухвалених проти державних органів та державних підприємств, суд звертає увагу, що ним не передбачено компенсацію за затримки у виконанні рішень національних судів, які вже мали місце до набуття чинності згаданим Законом. Більше того, не зрозуміло, чи імплементація положень нового законодавства матиме підтримку у вигляді достатніх бюджетних асигнувань.

Зважаючи на те, що нараховані кошти згідно із рішеннями судів можуть бути виплачені лише за умови відповідного фінансування з державного бюджету України, ***Уповноваженим з прав людини внесено пропозиції до Верховної Ради України щодо передбачення у державному бюджеті коштів для виплати за боргованості за рішеннями судів, яку має Пенсійний фонд України перед громадянами.*** На жаль, при прийнятті Закону України “Про Державний бюджет України на 2013 рік” зазначені пропозиції Уповноваженого не були враховані.

Зрозуміло, що, зважаючи на значні обсяги потрібних фінансових ресурсів, обмеженість можливостей державного бюджету, необхідність усунення дискримінації в питаннях соціального захисту та пенсійного забезпечення тих, хто домогся прийняття судового рішення, і тих, хто не мав ні сил, ні коштів, щоб судитися з державою, знайти оптимальне рішення є надзвичайно складним завданням. ***Тому Уповноважений з прав людини вважає, що необхідне проведення зваженого суспільно-політичного діалогу за участю представників влади та***

громадянського суспільства, який би дав змогу визначити реальні механізми забезпечення конституційних прав громадян на соціальний та судовий захист.

Проведення Уповноваженого з прав людини засвідчили, що передбачені Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” заходи стимулюючого характеру щодо пізнішого переходу на пенсійне забезпечення окремих категорій працівників у 2012 р. не були в повному обсязі реалізовані через неоднозначне тлумачення органами влади норм цього Закону.

У ході провадження за зверненнями вчителів, зокрема Запорізької гімназії № 31, встановлено порушення їхнього права на виплату грошової допомоги у розмірі десяти місячних пенсій при призначенні пенсії за віком відповідно до пункту 7¹ прикінцевих положень Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Зазначеною нормою визначено, що особи, які на день досягнення пенсійного віку працювали в закладах та установах державної або комунальної форми власності на посадах, робота на яких дає право на призначення пенсії за вислугу років і мають відповідний страховий стаж на таких посадах, а також якщо вони до цього не отримували ніякої пенсії, при призначенні пенсії за віком виплачується грошова допомога, яка не підлягає оподаткуванню, у розмірі їх десяти місячних пенсій станом на день її призначення.

Заявниці повідомляли, що раніше скористались своїм правом на призначення пенсії за вислугу років, проте фактично її жодного разу не отримували, оскільки повернулись на педагогічну роботу, де й продовжували працювати до досягнення пенсійного віку. Водночас при призначенні у 2012 р. пенсії за віком у виплаті грошової допомоги органами Пенсійного фонду України їм було відмовлено.

Міністерство соціальної політики України, визнаючи, що ця грошова допомога є свого роду компенсацією за відстрочення виплати пенсії за вислугу років, тим не менше вважає згадану відмову органів Пенсійного фонду України правомірною, незважаючи на те, що люди фактично жодного разу не отримували ніякої пенсії.

З метою поновлення права освітян на грошову допомогу Уповноваженим з прав людини внесено подання Віце-прем’єр-міністру України – Міністру соціальної політики України С. Л. Тігінку “Щодо забезпечення права громадян на виплату грошової допомоги відповідно до пункту 7¹ прикінцевих положень Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Натомість Міністерство продовжує наголошувати на відсутності підстав для виплати грошової допомоги в наведених випадках у межах чинного законодавства, наполягаючи при цьому, що вирішення питання можливе лише шляхом внесення відповідних змін до пункту 7¹ Прикінцевих положень Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”.

Уповноважений з прав людини вважає, що за наведених обставин порушується конституційний принцип соціальної справедливості та рівності прав педагогічних працівників на отримання грошової допомоги при призначенні пенсії за віком та пропонує профільному Комітетові Верховної Ради України заслухати практику реалізації цієї норми Закону та прийняти рішення з метою поновлення прав вчителів на зазначений вид допомоги.

Також моніторинг Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини засвідчив наявність порушень права громадян на отримання належної пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання. На даний час ні Законом України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”, ні Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, який зупинив дію Закону України “Про пенсійне забезпечення”, крім положень щодо визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах і за вислугу років, не передбачено механізму обчислення пенсії вказаній категорії громадян. У зв’язку з цим органами Пенсійного фонду України основний розмір пенсії у зв’язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, призначається у розмірах, визначених статтею 19 Закону України “Про пенсійне забезпечення”, на рівні, що склався з 1 липня 2003 р., а саме: 150 грн. Незважаючи на гарантовані постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 265 “Деякі питання пенсійного забезпечення громадян” доплати до основного розміру пенсії у вигляді щомісячної державної адресної допомоги, загальний розмір пенсії особам, які втратили годувальника внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, є значно меншим порівняно з пенсією, що призначається у разі втрати годувальника на загальних підставах, не пов’язаних з нещасним випадком на виробництві або професійним захворюванням.

Так, *Валентині В. з Луганської області*, чоловік якої помер у липні 2011 р., була призначена пенсія у зв’язку з втратою годувальника на загальних підставах у розмірі 2582,43 грн. Після встановлення причинного зв’язку смерті чоловіка з професійним захворюванням та перерахунку пенсії на умовах, визначених Законом України “Про пенсійне забезпечення”, її розмір з усіма передбаченими законодавством доплатами скоротився до 1688 грн.

З метою поновлення прав зазначеної категорії громадян на належний соціальний захист та пенсійне забезпечення Уповноваженим з прав людини внесено подання Віце-прем’єр-міністру України – Міністру соціальної політики України С. Л. Тігіпку “Про захист права на належне пенсійне забезпечення громадян, які отримують пенсію у зв’язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання” стосовно законодавчого врегулювання зазначеного питання.

Мінсоцполітики підтримало позицію Уповноваженого з прав людини і повідомило, що вивчається світовий досвід у цій сфері, за результатами готуватимуться відповідні зміни до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”.

Уповноважений з прав людини вважає таку позицію центрального органу виконавчої влади, що відповідає за здійснення політики в сфері пенсійного забезпечення та соціального захисту, неконструктивною, адже з часу прийняття Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” минуло понад вісім років, яких більш ніж достатньо для вивчення міжнародного досвіду. ***Омбудсмен пропонує невідкладно законодавчо врегулювати питання призначення і виплати пенсії у зв’язку з втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання.***

Як і в попередні роки, залишається нерозв’язаною проблема **забезпечення конституційного права на належне пенсійне забезпечення тих громадян нашої країни, які виїхали на постійне проживання у країни, з якими Україна не уклала міжнародний договір щодо пенсійного забезпечення.** Необхідно зазначити, що Україною укладено відповідні договори лише з 22 країнами.

За захистом зазначених прав до Уповноваженого з прав людини звернулися, зокрема, громадяни України *Єфраїм М., Борис П., Тетяна П. та інші*, які мешкають у *Державі Ізраїль, Німеччині* та ін.

Ще у 2009 р. Рішенням Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 р. № 25-рп/2009 визнано неконституційними положення Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 р. щодо припинення виплати пенсії пенсіонерам на час постійного проживання за кордоном у разі, якщо Україна не уклала з відповідною державою міжнародний договір з питань пенсійного забезпечення і якщо згода на обов’язковість такого міжнародного договору не надана Верховною Радою України. Судом також звернуто увагу Верховної Ради України на необхідність узгодження з Конституцією України положень інших законів, які регламентують виплату пенсій пенсіонерам, які постійно проживають у державах, з якими Україною не укладено відповідного договору, а також прийняття закону про відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними.

Водночас виконання Рішення Конституційного Суду України Верховною Радою України та відповідними центральними органами виконавчої влади досі не забезпечено, що призводить до порушення конституційних принципів стосовно гарантування права громадян України на отримання пенсії незалежно від місця їхнього проживання. Як наслідок, громадяни України, які працювали та сплачували страхові внески до Пенсійного фонду України, отримали право на пенсію, але за різними сімейними обставинами обрали постійним місцем проживання іншу державу, позбавлені конституційного права на пенсійне забезпечення.

З метою поновлення зазначеного права громадян України Уповноваженим з прав людини внесено подання Віце-прем'єр-міністру України – Міністру соціальної політики України С. Л. Тігінку “Про захист прав громадян, які виїхали на постійне проживання за кордон, на належне пенсійне забезпечення”, яким запропоновано ініціювати розробку проекту законодавчого чи іншого нормативно-правового акта, який би визначав порядок призначення (поновлення) пенсії особам, які виїхали на постійне проживання за межі України, а також вжити дієвих заходів для забезпечення конституційних прав громадян України, які проживають за кордоном, на належний соціальний захист та пенсійне забезпечення відповідно до вимог статті 24 Конституції України.

На зазначене подання Мінсоцполітики поінформувало Уповноваженого про підготовку проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо громадян України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон”, за результатами опрацювання якого Уповноваженим зроблено висновок, що його положення не забезпечують поновлення, а деякі з них навіть грубо порушують конституційні права громадян, які виїхали за межі України. Відповідні зауваження та пропозиції до цього проекту Закону спрямовані керівництву Міністерства. **Водночас Уповноважений з прав людини пропонує профільному Комітету Верховної Ради України заслухати інформацію Мінсоцполітики та Пенсійного фонду України про хід розробки законопроекту, взяти на контроль питання внесення законопроекту до Верховної Ради України у стислі терміни.**

З метою підтримки рівня доходів населення в Україні діють програми матеріальної допомоги, соціальних послуг, а також забезпечення додаткових пільг та гарантій. **Водночас, на думку Уповноваженого з прав людини, окремі спеціальні соціальні програми потребують істотного законодавчого та нормативно-правового вдосконалення для підвищення їх ефективності та забезпечення прав людини на достатній рівень життя.**

Так, відповідно до Закону України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” кожна сім'я, в якій народилася дитина, має право отримати державну допомогу. Законом зазначене право не обмежується жодними обставинами, як цього й вимагає частина друга статті 24 Конституції України.

Проте моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив порушення права окремих категорій сімей на призначення державної допомоги при народженні дитини. Так, у ході провадження Уповноваженого з прав людини за зверненням Катерини Г. з смт Буча Київської області встановлено, що вона та її чоловік є громадянами України, зареєстровані в Київській області, тимчасово проживають в Іспанії, де 4 травня 2012 р. у них народилася донька. У вересні 2012 р. молода мати за належним чином оформленим дорученням на свого батька звернулася до управління праці, соціального захисту та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи виконавчого комітету Бучанської

міської ради із заявою та відповідними документами на призначення та виплату їй допомоги при народженні дитини.

Проте їй було відмовлено на підставі того, що на даний час родина фактично проживає за межами України, а тому втрачає право на отримання державної соціальної допомоги при народженні дитини. Також заявницю було повідомлено, що в разі переїзду сім'ї на постійне місце проживання в Україну, за умови, що дитині на той час не виповниться один рік, вона матиме право на отримання даної допомоги. Таку позицію органи соціального захисту аргументують необхідністю здійснювати контроль за витрачанням цієї допомоги в інтересах дитини.

Уповноважений з прав людини вважає такі аргументи неправомірними, оскільки обов'язок держави забезпечити гарантовані Конституцією України права на соціальний захист, свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Законом України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” також не передбачено підстав для відмови у призначенні зазначеного виду допомоги у разі перебування сім'ї, у якій народилася дитина, за кордоном, чи неможливості здійснювати контроль органами соціального захисту за цільовим використанням цих коштів. *Віце-прем'єр-міністру України – Міністру соціальної політики України С. Л. Тігінку було внесено подання “Про забезпечення права сімей з дітьми на отримання допомоги при народженні дитини”.* Запропоновано, зокрема, **вжити невідкладних заходів для забезпечення права цієї родини на призначення допомоги при народженні дитини, а також з метою запобігання в подальшому порушенням права людини на таку допомогу підготувати відповідні зміни та доповнення до нормативно-правових актів, що визначають порядок призначення допомоги.** На даний час права людини не поновлені, провадження Уповноваженого з прав людини триває.

Також **Уповноважений з прав людини вважає, що потребує усунення правових колізій у сфері призначення допомоги при народженні дитини жінкам, які відбувають покарання у кримінально-виконавчих установах.** Зазначеним провадженням встановлено, що право на призначення допомоги при народженні дитини відповідно до закону не забезпечується, зокрема, для жінок, які народили дітей у *Чернігівській виправній колонії № 44.* Хоча адміністрацією колонії були зібрані та направлені до управління праці та соціального захисту населення Новозаводської районної у м. Чернігові ради всі необхідні документи, що передбачені законодавством для призначення державної допомоги при народженні дитини, у призначенні допомоги цим жінкам було відмовлено.

Уповноважений з прав людини вважає, що це не відповідає Закону України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми”, статтю 11 якого визначено вичерпний перелік умов для призначення допомоги при народженні дитини, а також призупинення її виплати. Зазначений перелік не містить такої підстави, як відбування покарання жінкою у кримінально-виконавчих установах, тому управління праці та соціального захисту населення неправомірно відмовляють у призначенні державної допомоги при народженні дитини таким жінкам.

За результатами звернень Уповноваженого до Мінсоцполітики розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Порядку призначення і виплати державної допомоги сім’ям з дітьми”, яким буде визначено механізм призначення державної допомоги при народженні дитини матерям, які перебувають у місцях тримання під вартою та позбавлення волі.

Моніторингом Уповноваженого з прав людини встановлено порушення прав непрацюючих працездатних громадян, що здійснюють догляд за престарілими особами, які не досягли 80-річного віку, на участь у загальнообов’язковому державному пенсійному страхуванні та на отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім’ям.

Відповідно до пункту 14 статті 11 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” загальнообов’язковому державному пенсійному страхуванню підлягають непрацюючі працездатні особи, які здійснюють догляд за інвалідом I групи або за престарілим, який за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду або досяг 80-річного віку, якщо такі непрацюючі працездатні особи отримують допомогу або компенсацію відповідно до законодавства. Зазначена норма Мінсоцполітики тлумачиться так, що страхуванню з категорії непрацюючих працездатних осіб, які здійснюють догляд, підлягають лише ті особи, які доглядають за інвалідом I групи або престарілим старше 80-ти років, який за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду. Як наслідок, працездатні особи, що здійснюють догляд за престарілими особами до досягнення 80-річного віку, які потребують стороннього догляду, позбавляються права бути застрахованими у системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування.

За результатами провадження, розгляду внесеного *Віце-прем’єр-міністру України – Міністру соціальної політики України С. Л. Тігінку* подання “Про захист прав непрацюючих працездатних громадян, які здійснюють догляд за престарілими особами, які не досягли 80-річного віку” підготовлено проект Закону України “Про внесення змін до деяких Законів України”, яким пропонується внести відповідні зміни до пункту 14 статті 11 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та до пункту 14 частини першої статті 4 Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”. ***Зазначений законопроект Кабінетом Міністрів України внесено на розгляд Верховної Ради України.***

Аналізуючи стан соціальної захищеності осіб, що здійснюють догляд за престарілою особою, яка не досягла 80-річного віку, але за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, *Уповноважений з прав людини також зробила висновок, що зазначена категорія громадян неправомірно виключена з переліку осіб, передбачених статтею 7 Закону України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям”, які мають право на отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім’ям.*

Зокрема, при розгляді звернення *Миколи П. із Сумської області* встановлено, що, здійснюючи догляд за престарілою особою, яка не досягла 80-річного віку

та за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, отримуючи від держави оплату такого виду діяльності, заявник був позбавлений права на допомогу малозабезпеченим сім'ям, оскільки він не працює та не зареєстрований у державній службі зайнятості. При цьому відповідно до статті 2 Закону України “Про зайнятість населення” він не може бути визнаний безробітним, оскільки має дохід у вигляді компенсаційної виплати на догляд, яка з 1 грудня 2012 р. становить 128,60 грн, що майже у десять разів менше прожиткового мінімуму.

На думку Уповноваженого з прав людини, особи, які здійснюють догляд за іншою особою, яка потребує такого догляду, належать до категорії зайнятого населення, а тому не можуть вважатися особами, що не працюють та відповідно до статті 7 Закону України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” не мають права на призначення державної соціальної допомоги.

За результатами провадження Мінсоцполітики розроблено проект Закону України “Про внесення зміни до Закону України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, яким буде врегульовано питання надання права на отримання державної соціальної допомоги особам, які надають соціальні послуги.

Водночас Уповноважений з прав людини вважає, що віднесення Законом України “Про зайнятість населення” осіб, які здійснюють догляд за дитиною-інвалідом, інвалідом I групи або за престарілою особою, яка за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду або досягла 80-річного віку, до категорії зайнятого населення, **зумовлює необхідність підвищення розміру відповідних виплат до рівня мінімальної заробітної плати.**

Моніторинг Уповноваженого з прав людини також свідчить про проблеми в забезпеченні права пільгових категорій громадян на безоплатний проїзд.

Зі зверненнями щодо захисту такого права до Омбудсмана зверталися *В'ячеслав А. з м. Донецька, Олена Д. з Київської області, Тетяна К. з м. Запоріжжя, Олег М. з м. Києва* та ін.

За фактами відмови в пільговому проїзді особам, які мають право на відповідні пільги, Уповноваженим направлялися звернення місцевим органам влади щодо вжиття заходів реагування на порушення перевізниками права пільгових категорій громадян на безоплатний проїзд. Однак це не розв'язує проблеми забезпечення права громадян на пільговий проїзд загалом, оскільки основною перешкодою у цьому є те, що відшкодування перевізникам витрат за пільгові перевезення окремих категорій громадян здійснюються лише за умов надходження субвенції з державного бюджету. У 2012 р. компенсація збитків від пільгових перевезень перевізникам за рахунок державного бюджету практично не здійснювалась через відсутність відповідних надходжень з державного бюджету. Забезпечувати ж право пільгового проїзду за свій рахунок перевізники відмовляються.

Чимало проблем виникає й у зв'язку з відсутністю єдиного підходу при застосуванні місцевими органами влади норм чинного законодавства щодо перевезення пільгових категорій населення. Так, в одному регіоні перевезення здійснюються без обмеження кількості пільгових місць, в іншому – з наданням одного пільгового місця на певну кількість місць у транспортному засобі тощо.

З метою захисту права пільгової категорії громадян на безкоштовний проїзд Уповноваженим з прав людини вносилися пропозиції до Верховної Ради України щодо передбачення у Державному бюджеті на 2013 р. достатніх коштів на відшкодування перевізникам витрат за перевезення пільгових категорій населення. Проте фінансування зазначеної статті витрат залишено на рівні попереднього року. За таких умов можна спрогнозувати продовження порушень права на пільговий проїзд у громадському транспорті окремих категорій громадян й у 2013 р.

Уповноважений з прав людини пропонує передбачити необхідні для забезпечення зазначеного права витрати з Державного бюджету України при внесенні змін до Закону України “Про Державний бюджет на 2013 рік” за підсумками першого кварталу 2013 р. Також Кабінетові Міністрів України доцільно розробити єдиний порядок застосування місцевими органами влади норм чинного законодавства щодо перевезення пільгових категорій населення.

Як і в попередні роки, залишається значною кількістю звернень до Уповноваженого з прав людини щодо порушення прав багатодітних матерів на присвоєння почесного звання України “Мати-героїня” та своєчасну виплату відповідної грошової винагороди, а також права багатодітних родин на виплату грошової винагороди у разі смерті матері-героїні.

Соціальний стан, у якому перебуває більшість багатодітних сімей, не може забезпечити належних умов для їхньої життєдіяльності. Саме багатодітні сім'ї мають найвищий ризик опинитися серед бідних. За результатами досліджень, рівень бідності сімей з трьома і більше дітьми більш як удвічі перевищує цей показник у середньому по Україні (55,8 % проти 24,3 %).

Тому отримання відповідної матеріальної винагороди для них, сума якої у 2012 р. становила 10 730 грн, це чи не єдина можливість розв'язати гострі проблеми, які накопичились у багатодітних родин.

Слід зазначити, що у 2012 р. Президентом України загалом видано 16 указів про присвоєння цього почесного звання 35 412 багатодітним жінкам.

Водночас існує проблема щодо тривалого проходження в органах влади документів на присвоєння почесного звання України “Мати-героїня”. Зокрема, багатодітні матері Зарема М. з АР Крим, Олександра К. з Житомирської обл., Марваста П. та Людмила В. з Київської обл., Надія К. та Парасковія Г. з Львівської області скаржаться, що роками продовжують очікувати на присвоєння заслуженого ними звання. Багато багатодітних матерів йдуть з життя, не дочекавшись визнання державою їхніх заслуг, а до Уповноваженого надходять непоодинокі

звернення від чоловіків та дітей померлих матерів-героїнь щодо захисту права на отримання грошової винагороди спадкоємцями у разі смерті матері-героїні.

Органи державної виконавчої влади зазначене питання розглядають за нормами статті 1227 ЦК України, відповідно до якої суми заробітної плати, пенсії, стипендії, аліменти, допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, відшкодувань у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, інших соціальних виплат, які належать спадкодавцеві, але не були ним одержані за життя, передаються членам його сім'ї, а у разі відсутності – входять до складу спадщини. При цьому Мінсоцполітики вважає, що відповідно до пункту 4 частини першої статті 1219 ЦК України до складу спадщини не входять права та обов'язки, що нерозривно пов'язані з особою спадкодавця, зокрема, права на аліменти, пенсію, допомогу або інші виплати, встановлені законом. У зв'язку з тим, що право на отримання виплати одноразової винагороди за почесне звання України “Мати-героїня” нерозривно пов'язане з особою спадкодавця, зазначена винагорода, не має входити до складу спадщини. В той же час у разі якщо спадкодавець подав до місцевого управління праці та соціального захисту населення усі необхідні документи для отримання вказаної винагороди і їй були перераховані відповідні кошти на її особистий банківський рахунок або через державне підприємство поштового зв'язку, але вона не встигла їх отримати у зв'язку зі смертю, то в такому випадку одноразова допомога входить до складу спадщини.

Уповноважений з прав людини переконана, що викладена позиція органів влади щодо вирішення життєво важливого для багатьох сімей питання про виплату грошової винагороди є неприпустимо формалізованою. Тому питання виплати винагороди дітям багатодітної жінки, яка померла, має бути врегульовано окремим спеціальним положенням, а не загальними нормами цивільного законодавства. З цією метою Віце-прем'єр-міністру України – Міністру соціальної політики України С. Л. Тігінку було внесено подання Уповноваженого з прав людини “Про забезпечення прав матерів-героїнь на одержання матеріальної винагороди”. ***Позиція Уповноваженого з прав людини з цього питання підтримана Комітетом Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму, який рекомендував Кабінету Міністрів України вдосконалити нормативно-правове забезпечення реалізації права багатодітних жінок на присвоєння почесного звання України “Мати-героїня”, у тому числі розробити спеціальний порядок виплати одноразової винагороди спадкоємцям померлої жінки, якій присвоєно таке звання.*** Омбудсмен вважає, що має зазнати реформування порядок представлення до нагороди з визначенням граничних термінів розгляду документів про присвоєння почесного звання та конкретизовані критерії об'єктивної оцінки заслуг багатодітних матерів, які мають право на представлення до нагородження почесним званням України “Мати-героїня”, а також передбачені виплати до такої нагороди дітям померлої багатодітної жінки, якій указом Президента України почесне звання України присвоєно.

На жаль, *пропозиції Уповноваженого з прав людини та рекомендації Комітету Верховної Ради України поки що залишаються невиконаними. Омбудсмен пропонує профільному Комітету Верховної Ради України в порядку контролю заслухати виконання зазначених рекомендацій.* Провадження Уповноваженого з прав людини з цього питання триває.

Однією з основних причин, що зумовлює звернення до Уповноваженого з прав людини, є **недостатній рівень державної підтримки незахищених категорій населення.**

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася *Ганна Т. з Броварського району Київської області* стосовно захисту її права на отримання грошової допомоги особі, яка здійснює догляд за двома інвалідами II групи внаслідок психічного розладу.

Відповідно до Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” та пункту 3 Порядку надання щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2000 р. № 1192, розмір допомоги особі, яка здійснює догляд за інвалідом внаслідок психічного розладу, розраховується як різниця між трьома прожитковими мінімумами на кожного члена сім’ї та середньомісячним сукупним доходом сім’ї за попередні шість місяців, але не може бути більшим, ніж мінімальна заробітна плата.

Тобто допомога по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу призначена заявниці в розмірі мінімальної заробітної плати – так само, якби вона здійснювала догляд за одним інвалідом.

Проте, як справедливо відмічає заявниця, матеріальні, фізичні й психічні затрати по догляду одночасно за кількома інвалідами є значно більшими, ніж за одним.

Уповноважений вважає за необхідне запропонувати Кабінету Міністрів України переглянути умови призначення допомоги особі, яка доглядає кількох інвалідів I чи II групи внаслідок психічного розладу, забезпечивши збільшення допомоги залежно від кількості осіб, за якими здійснюється догляд.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив наявність низки проблем із забезпеченням **права ветеранів шахтарської праці та членів їх сімей на забезпечення побутовим вугіллям**, передбаченого статтею 48 Гірничого закону України.

Так, до Уповноваженого з прав людини у липні 2012 р. звернувся з цього питання шахтар-пенсіонер *Володимир С. з м. Зугреса Донецької області*. Дев’ятнадцять років ця людина відпрацювала на підприємствах з видобутку вугілля на підземних роботах, однак після виходу на пенсію у 2010 р. не може отримати пільгове пальне.

На звернення Уповноваженого з прав людини до керівництва Донецької облдержадміністрації щодо забезпечення права шахтаря на побутове паливо йому було рекомендовано звернутися з відповідною заявою до керівництва недержавного дочірнього підприємства “Металіст” або ж вирішувати порушене питання в судовому порядку. Проте, як повідомив заявник, ці рекомендації виявилися марними. Недержавне дочірнє підприємство “Шахта “Металіст”, до якого був прикріплений ветеран, наразі не працює і перебуває в стадії консервації. При цьому Міністерство енергетики та вугільної промисловості України зазначає, що питання надання зазначеної компенсації працівникам вугледобувних та вуглебудівних підприємств, які перебувають у стадії ліквідації, на сьогодні законодавчо не врегульоване.

Також до Уповноваженого з прав людини надійшло колективне звернення ветеранів шахтарської праці з с. Новоорлівки Шахтарського району Донецької області, які стверджують, що у жовтні 2012 р. управління праці та соціального захисту населення Шахтарської районної державної адміністрації їм було повідомлено, що, починаючи з 2013 р., замість вугілля на побутові потреби, передбаченого статтями 43, 48 Гірничого закону України, надаватиметься грошова компенсація. Однак, як стверджують ветерани, за виділені як компенсація кошти придбати необхідну для обігріву помешкання кількість вугілля неможливо.

Завдяки зверненню Уповноваженого з прав людини до голови Шахтарської районної державної адміністрації право на забезпечення побутовим вугіллям ветеранів шахтарської праці та вдів шахтарів відповідно до статей 43, 48 Гірничого закону України було поновлене.

Натомість провадження Уповноваженого з прав людини за цими справами **засвідчили нагальну необхідність удосконалення нормативно-правового врегулювання порядку забезпечення побутовим вугіллям усіх категорій шахтарів та членів їхніх сімей.** Щоб не допустити поневіряння цих людей по владних кабінетах, згаданим порядком мають бути визначені конкретні виконавці та строки прийняття ними рішень.

Узагальнені пропозиції:

а) внести зміни до чинного законодавства, зокрема, щодо:

- урегулювання питання призначення і виплати пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- пенсійного забезпечення громадян України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон;
- урегулювання питання призначення допомоги при народженні дитини у разі тимчасового перебування родини за кордоном, а також жінкам, які відбувають покарання у кримінально-виконавчих установах;

- права на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та на державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям громадян, що здійснюють догляд за престарілими особами, які не досягли 80-річного віку;
- підвищення виплат особам, що здійснюють догляд за дитиною-інвалідом, інвалідом першої групи або престарілою особою, яка за висновком медичного закладу потребує стороннього догляду або досягла 80-річного віку, до рівня мінімальної заробітної плати;
- встановлення єдиного порядку застосування місцевими органами влади норм законодавства щодо перевезення пільгових категорій населення;
- встановлення спеціального порядку виплати одноразової винагороди спадкоємцям померлої “Матері-героїні”;
- врегулювання порядку забезпечення побутовим вугіллям шахтарів і членів їхніх сімей вугледобувних та вуглебудівних підприємств, які перебувають у стадії ліквідації або консервації;

б) покращення суспільного діалогу та активне залучення громадських організацій до розгляду та прийняття рішень з питань:

- законодавчого вдосконалення механізмів соціального захисту пільгових категорій населення.

3.3. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Стаття 49 Конституції України (витяг)

Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена.

Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Звернення громадян і моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчать про системні проблеми в реалізації цих конституційних прав людини, що насамперед пов'язано з незабезпеченістю необхідними ліками, недоступністю медичної допомоги через скорочення мережі медичних закладів, поширеність неформальних платежів, високу вартість ліків та лікування, у тому числі хірургічних операцій, неналежне виконання окремими медичними працівниками професійних обов'язків тощо.

Попри те, що Україна за період з 1990 до 2012 р. дещо покращила показники рейтингу людського розвитку, все ж, за даними Доповіді ПРООН про людський

розвиток 2013, займає аж 78 позицію з 187 країн світу, за одним із трьох основних вимірів розвитку – тривале та здорове життя, – це одне з останніх місць серед країн з високим рівнем людського розвитку. За період з 1980 до 2012 р. очікувана тривалість життя при народженні в Україні зменшилася на 0,5 року та становить 68,8 року проти 69,1 року в Росії, 71,5 – в Європі та Центральній Азії, 73,4 – у країнах з високим індексом людського розвитку.

В Україні залишаються високими рівні захворюваності та смертності. За оцінками експертів, їх основними причинами є хронічні неінфекційні захворювання, які мають до 60 % дорослого населення. За січень – грудень 2012 р. загальний коефіцієнт смертності населення становить 14,5 (на 1000 осіб), що дорівнює показникам 2011 р. При цьому серед хвороб, що стали причиною смерті, переважають хвороби системи кровообігу (957,5 на 100 тис. населення), новоутворення (203,2), хвороби органів травлення (60,8), хвороби органів дихання (37,2), інфекційні хвороби (30,2), зокрема ВІЛ та туберкульоз. У 13 областях, зокрема Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Київській, Львівській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій, Чернівецькій, Чернігівській та м. Києві показники смертності у 2012 р. порівняно з 2011 р. зросли.

Упродовж 2012 р. з питань порушення права людини на охорону здоров'я надійшло 641 звернення, що становить 16,5 % звернень про порушення соціальних прав.

Особливе місце посідають колективні звернення мешканців регіонів, які стосуються питань здійснюваної в Україні **реформи охорони здоров'я**. Основні базові напрями та принципи її реалізації визначено у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, якою передбачено, що для підвищення доступності медичної допомоги населенню необхідно здійснити реформування галузі охорони здоров'я шляхом чіткого структурного розмежування первинного, вторинного і третинного рівнів медичної допомоги зі створенням центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги, госпітальних округів (міжрайонних центрів), високоспеціалізованих центрів, університетських клінік та їхнього відповідного ресурсного забезпечення; подальшого розвитку інституту сімейної медицини на основі зміцнення ролі первинної медичної допомоги.

Відповідно до частини другої статті 1 Закону України “Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві” здійснюється пілотний проект щодо структурно-організаційної та функціональної перебудови протягом 2011–2014 рр. системи медичного обслуговування в пілотних регіонах. Водночас, як свідчать провадження Уповноваженого з прав людини, відповідні зміни системи охорони здоров'я відбуваються й в інших регіонах країни. При цьому з відповідей місцевих органів виконавчої влади вбачається, що при такому реформуванні насамперед вирішуються питання економії бюджетних коштів, а не забезпечення прав громадян на доступну та якісну медичну допомогу. Так, відповідно до

наказу Міністерства охорони здоров'я України від 30 серпня 2010 р. № 735 “Про затвердження примірних етапів реформування первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги” у Харківській області ще з 2010 р. здійснюється реформування галузі охорони здоров'я у частині формування оптимальної мережі закладів первинного рівня медичної допомоги. Таким чином, без урахування досвіду реформування в пілотних областях та м. Києві реформа поширена майже на всю країну. На жаль, через неналежне правове регулювання, організаційні прорахунки та недостатній рівень контролю з боку МОЗ України необґрунтовано віддаляється надання спеціалізованої допомоги від пацієнта, існує реальна загроза порушення конституційних вимог щодо неприпустимості скорочення існуючої мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я. Найбільш негативні наслідки такого реформування відчують на собі мешканці сіл, літні люди, малозабезпечені громадяни.

В Україні, де на 1 січня 2012 р. частка населення віком 60 і старше становила 21,2 % і, за даними Національного інституту стратегічних досліджень, потреби населення старшого віку в амбулаторній терапевтичній і спеціалізованій консультативній допомозі не задовольняються у середньому на 47 % ; реабілітаційному поліклінічному лікуванні – на 81,0 % ; організації стаціонарів удома – на 71,1 % ; швидкій медичній допомозі – на 32,5 % ; стаціонарному інтенсивному лікуванні – на 26,2 % , вкрай негативно були сприйняті напрями реформування щодо закриття окремих медичних закладів, особливо мешканцями сільської місцевості та людьми похилого віку.

Про порушення права на доступну медичну допомогу за місцем проживання йдеться у зверненнях до Уповноваженого з прав людини *мешканців сіл Бірки та Першотравневе Зміївського району Харківської області, м. Святогорська Донецької області, м. Борислава Львівської області* та ін. Провадженням Уповноваженого з прав людини у справі щодо правомірності ліквідації комунального лікувально-профілактичного закладу “Міська лікарня № 4 м. Святогорська” Донецької області встановлено, що рішення Слов'янської міської ради від 10 лютого 2012 р. № 15-XXIII-6 стосовно ліквідації міської лікарні приймалося без урахування думки громадськості. Завдяки втручанням Уповноваженого з прав людини зазначене питання було розглянуто Донецькою обласною державною адміністрацією, неправомірне рішення міськради було опротестоване Слов'янським міжрайонним прокурором. Постановою Слов'янського міжрайонного суду Донецької області від 10 жовтня 2012 р. рішення Слов'янської міськради від 10 лютого 2012 р. скасовано. З метою поновлення права мешканців на доступну медичну допомогу Слов'янською міськрадою прийнято рішення про створення терапевтичного відділення комунального лікувально-профілактичного закладу “Міська лікарня № 1 м. Святогорська”.

У ході виїзного моніторингу Уповноваженого з прав людини стосовно діяльності медичних закладів Харківської області, зокрема Зміївського району, щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я встановлено, що під час реформування галузі охорони здоров'я області відбулася оптимізація мережі

закладів (підрозділів) первинної та вторинної медичної допомоги. Загальна кількість закладів охорони здоров'я комунальної власності, що надають медичну допомогу різних рівнів населенню, зменшилась до 195 на 1 січня 2012 р. проти 959 станом на 1 січня 2011 р. При цьому в Зміївському районі амбулаторії загальної практики – сімейної медицини були перепрофільовані в сільські відділення та дільниці загальної практики – сімейної медицини, що не відповідає вимогам наказів МОЗ України. Без належної роз'яснювальної роботи щодо заходів з оптимізації лікувальних закладів району було проведено також перепрофілювання Бірківської дільничної лікарні з цілодобовим стаціонаром, що спричинило численні скарги громадян.

Кількість ліжок денного стаціонару в підрозділах первинної ланки не повною мірою задовольняє потреби мешканців Бірківської та Таранівської сільських рад у забезпеченні стаціонарною допомогою. Ліквідовані фельдшерські пункти в селах Безпалівці та Геївці, оскільки не були передані сільськими радами на баланс Зміївської центральної районної лікарні у зв'язку з відсутністю приміщень.

Незалежний аналіз ходу реформування сектору охорони здоров'я України, проведений Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій, засвідчив, що закриття сільських дільничних лікарень за відсутності медико-соціальних служб, належної інфраструктури, зокрема доріг і регулярного сполучення з районними центрами, призвело до того, що доступність медико-соціальної допомоги погіршилась, через брак фінансування не було обладнано в необхідну кількість ефективних ФАПів і амбулаторій, а також лабораторій або кабінетів забору крові та інших аналізів. Також при реформуванні не чітко визначено роль педіатричної служби, на місцях не здійснюються чинники для перенавчання лікарів первинної ланки – педіатрів і терапевтів – на сімейних лікарів. Дослідники застерігають: унаслідок таких дій невдовзі може виникнути значний брак педіатрів, зокрема як спеціалістів вторинної ланки, що негативно вплине на якість медичної допомоги дітям.

Про це йдеться й у відкритому зверненні *шахтарів-інвалідів і членів їхніх сімей*, які так оцінюють реформу в Дніпропетровській області: *“...розробка і втілення пілотного проекту “Реформування системи охорони здоров'я у Дніпропетровській області” порушує конституційні права громадян. Втіленням експерименту реформування системи первинного, вторинного і третинного рівнів системи охорони здоров'я в області знищується якість і ефективність, безоплатність і доступність населення до медичного обслуговування. Реорганізуються медичні заклади та скорочується медперсонал. Порушуються санітарно-гігієнічні норми обслуговування населення. Чинники бездіють: медперсонал влаштовує для пацієнтів, хворих, ситуацію для стягнення поборів. Непомірно великі ціни на ліки збільшують дискримінацію серед населення в області. Впровадження сімейної медицини, безперечно, не відповідає потребам громадян та не укомплектовано фахівцями. Знижено соціальні умови життя громадян. Відома наявність аварійного стану доріг міської і сільської місцевості та велика відстань до медичних закладів”*.

У своєму зверненні до керівництва МОЗ України Уповноважений з прав людини звертає увагу *на необхідність глибокого аналізу ситуації, індивідуального, виваженого і комплексного підходу до реорганізації медичних закладів, посилення організаційної і інформаційної роботи, аби за жодних умов не допустити порушення права людини на охорону здоров'я.* Моніторинг Уповноваженого щодо дотримання конституційних прав людини на охорону здоров'я, зокрема за участю громадських організацій, буде продовжено передусім у частині організації та функціонування системи екстреної медичної допомоги.

З метою постійного моніторингу стану дотримання прав людини на охорону здоров'я Консультативною радою при Уповноваженому з прав людини створено Експертну групу з питань медичної реформи.

Однією із системних проблем забезпечення права людини на охорону здоров'я, що розглядалась Консультативною радою у 2012 р., є захист прав невиліковно хворих, зокрема, на забезпечення адекватними знеболювальними препаратами, надання хоспісної та паліативної допомоги.

За визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я, паліативна допомога – це підхід, який дає змогу покращити якість життя пацієнтів із невиліковними захворюваннями і допомогти членам їхніх родин шляхом запобігання та полегшення страждань невиліковно хворої людини. Головною метою паліативної допомоги є підтримка якості життя на його фінальній стадії, максимальне полегшення фізичних та моральних страждань пацієнта та його близьких, а також збереження людської гідності. Паліативну допомогу можна надавати разом із допомогою, спрямованою на одужання, але її мета не лікування, а піклування.

В Україні щороку, за оцінками експертів, паліативної допомоги потребують до 2 млн осіб. Це не лише онкологічні хворі та літні люди, а й хворі на СНІД, цукровий діабет, туберкульоз та ін. В Україні – понад 20 закладів, які функціонують як хоспіси та відділення паліативної допомоги, де розгорнуто близько 1,0 тис. ліжок за мінімальної потреби – 4,5 тис. ліжок. Та матеріально-технічна база цих закладів і відділень, не відповідає міжнародним стандартам, а умови перебування хворих у більшості з них – незадовільні.

Порушення права на надання паліативної допомоги зумовлено насамперед нормативно-правовим врегулюванням цієї сфери та відсутністю взаємодії центральних органів виконавчої влади, які забезпечують формування і реалізацію державної політики у галузях охорони здоров'я та соціального захисту населення.

Уповноважений з прав людини підтримує позицію громадських організацій стосовно необхідності оптимізації національного формуляра лікарських засобів, що використовуються у паліативній медицині, з урахуванням рекомендацій Міжнародної асоціації хоспісної та паліативної допомоги, передбачивши включення до нього таких лікарських засобів, як таблетовані опіоїдні анальгетики, трансдермальні засоби та інші лікарські форми тощо. Про сучасні проблеми

паліативної та хоспісної допомоги йшлося під час Першого національного конгресу з паліативної допомоги у вересні 2012 р. Уповноваженим з прав людини зазначено, що **необхідною передумовою успішного впровадження і розвитку паліативної допомоги в Україні є передусім позитивне, морально-змістовне ставлення до невиліковно хворих у суспільстві, розуміння та сприйняття ним допомоги таким людям як духовної й соціальної потреби.**

При цьому нагальною є потреба правового врегулювання питань забезпечення знеболення, Уповноважений з прав людини переконана, що необхідно прискорити ухвалення нормативно-правових актів з цих питань, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров’я”, а також узгодження процедур медичної допомоги та соціальних послуг таким хворим між Міністерством охорони здоров’я та Міністерством соціальної політики.

Непоодинокими є звернення до Уповноваженого з прав людини з питань оскарження дій медичних працівників, а також об’єктивного розслідування лікарських помилок чи недбалості. В усіх таких випадках на вимогу Уповноваженого здійснювались повторні перевірки, зокрема, спеціально створеними комісіями обласних управлінь охорони здоров’я, МОЗ та органами прокуратури. За їх результатами пацієнтам надавалась додаткова медична допомога, винні в порушенні їхніх прав притягувались до дисциплінарної відповідальності, вживались заходи щодо атестації медичних працівників та підвищення їхньої кваліфікації.

Так, за зверненням *Віктора Я. з м. Сум* щодо захисту права його тримісячного сина Вадима на ефективну медичну допомогу дитина отримала стаціонарне лікування за місцем проживання, а також обстеження та консультацію в умовах Національної дитячої спеціалізованої лікарні “ОХМАТДИТ” МОЗ України.

За зверненням *Тетяни Ш.* зі скаргою на неналежне виконання професійних обов’язків медичним персоналом *Донецької обласної дитячої клінічної лікарні* була скасована постанова про відмову в порушенні кримінальної справи стосовно медичного персоналу лікарні, надану інформацію внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань та кримінальне провадження спрямовано до відповідного слідчого відділення для подальшого досудового розслідування.

Мешканка *м. Орла Російської Федерації Алла Д.* поскаржилася Уповноваженому з прав людини на відмову в продовженні її лікування в одній з міських туберкульозних лікарень України. У її зверненні зазначалось, що під тиском головного лікаря зазначеного закладу охорони здоров’я прийнято комісійне рішення щодо її виписки без урахування думки окремих лікарів. Завдяки вжитим заходам вдалося захистити право людини на медичну допомогу: заявницю госпіталізовано до вказаної лікарні, пацієнтка оглянута фахівцями закладу, лікування проведено відповідно до встановленого діагнозу та стандартів надання медичної допомоги в межах бюджетного фінансування.

Одним із проблемних питань є порушення права на визначення групи інвалідності через недотримання регламенту роботи медико-соціальних експертних комісій.

Так, у зверненні до Уповноваженого з прав людини *Олександра П. з Полтавської області*, який переніс гострий інфаркт міокарда, повідомлялось, що йому було встановлено кардіостимулятор, проте за місцем проживання, вдома, йому було відмовлено в проведенні засідання медико-соціальної експертної комісії для встановлення групи інвалідності. Також заявник поскаржився, що дільничний лікар за місцем проживання, незважаючи на його погане самопочуття, без проведення медико-соціальної експертної комісії після 117 днів лікування закрила листок непрацездатності. Внаслідок відмови від проведення медико-соціальної експертної комісії людині не встановлено відповідну групу інвалідності й позбавлено засобів до існування. За зверненням Уповноваженого з цього питання хворого оглянуто вдома спеціалізованою кардіологічною медико-соціальною експертною комісією, за результатами огляду йому встановлено третю групу інвалідності.

Віра К. з Луганської області поскаржилась Уповноваженому з прав людини на дії лікарів, які, за її твердженням, вимагали гроші за надання направлення на медико-соціальну експертизу її сина, що призвело до затримки виплат грошової допомоги по інвалідності протягом шести місяців. За зверненням Уповноваженого рішенням обласної та спеціалізованої психіатричної МСЕК синові заявниці встановлено другу групу інвалідності з дитинства безстроково із заліком пропущеного терміну інвалідності.

Також за зверненням *Василя Б. з Дніпропетровської області* було поновлене його право на встановлення групи інвалідності з дитинства безстроково.

Уповноважений з прав людини вважає, що охорона здоров'я в Україні має відповідати вимогам пункту 1 статті 11 Європейської соціальної хартії (переглянутої), відповідно до якої система охорони здоров'я має адекватно реагувати на уникнення ризиків для здоров'я, а держави мають гарантувати найкращі результати відповідно до наукових знань.

Як зазначив Комітет із соціальних прав у заключних зауваженнях до першої національної доповіді України, щоб відповідати пункту 1 (статті 11 Хартії), основні індикатори національної системи охорони здоров'я мають відображати покращення ситуації й не бути набагато нижчими середнього рівня, ніж у всіх європейських країнах, або між містом та селом, або між регіонами. На жаль, Комітет зазначив, що ситуація в Україні значно відстає від інших європейських країн щодо тривалості життя, а також значно погіршилася з 1990 р. Комітет також зазначив, що розглядатиме відповідність національної ситуації у світлі Рекомендації Парламентської Асамблеї 1626 (2003) щодо реформування систем охорони здоров'я в Європі: узгодження вимог рівності, якості та ефективності.

Ця Рекомендація закликає країни-члени як **головний критерій успіху реформ системи охорони здоров'я використовувати оцінку реалізації одного з основних прав людини – права на ефективний доступ до охорони здоров'я для всіх осіб, без дискримінації.**

Узагальнені пропозиції:

- a) ухвалити зміни щодо оптимізації національного формуляра лікарських засобів, що використовуються у паліативній медицині, прискорити прийняття постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я”;
- б) покращити суспільний діалог і активне залучення громадських організацій до розгляду та прийняття рішень із питання проведення реформування системи охорони здоров'я;
- в) внести корективи у зміст та організаційні дії щодо реформування системи охорони здоров'я, забезпечивши практичну реалізацію таких принципів, як рівноправність громадян, демократизм та загальнодоступність медичної допомоги.

3.4. ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Конституція України (витяги)

Стаття 21

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах.

Стаття 23

Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

Стаття 24

Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Стаття 46

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Стаття 7 Загальної декларації прав людини

Всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом. Усі люди мають право на рівний захист від якої б то не було дискримінації, що порушує цю Декларацію, і від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації.

Ратифікувавши 16 грудня 2009 р. Конвенцію ООН про права інвалідів, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати права і свободи людей з інвалідністю відповідно до міжнародних стандартів, загальносвітового підходу в створенні для людей з інвалідністю доступності соціального, економічного й культурного оточення, охорони здоров'я та освіти, транспорту та зв'язку та ін.

Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” гарантує людям з інвалідністю рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в економічній, політичній і соціальній сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість ефективно реалізувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями та інтересами.

На виконання Конвенції про права інвалідів та згаданого Закону України видано низку указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів органів виконавчої влади, в яких передбачаються конкретні заходи для максимального поліпшення реалізації прав людей з обмеженими можливостями. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 784 затверджений План заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 рр. “Безбар'єрна Україна”.

Водночас на практиці для таких осіб не створені належні умови для повноцінного життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями та інтересами. Зокрема, залишаються не пристосованими для безперешкодного доступу людей з обмеженими фізичними можливостями більшість об'єктів громадського й загальнодержавного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, інформації та зв'язку тощо.

Підтвердженням порушення прав людей з інвалідністю є їхні численні звернення до Уповноваженого з прав людини. У загальній структурі звернень

громадян до Уповноваженого частка звернень осіб з інвалідністю становить близько 10%.

3 грудня, у Міжнародний день інвалідів, у Секретаріаті Уповноваженого з прав людини відбувся круглий стіл “Сприяння правовій поінформованості населення про запобігання порушенням прав і свобод людини з інвалідністю”. Його організатором за підтримки Уповноваженого виступила Всеукраїнська благодійна організація інвалідів та пенсіонерів “Обличчям до істини”.

Аналіз звернень осіб з інвалідністю, підсумки роботи круглого столу дають підстави для висновку, що *основною причиною порушення прав людей з інвалідністю є недостатнє усвідомлення органами влади, місцевого самоврядування, суспільства загалом необхідності створення для цієї категорії громадян безбар’єрного середовища як норми повсякденного життя*. Це засвідчує, зокрема, недостатнє бюджетне фінансування заходів зі створення доступного середовища.

Підтвердженням такого висновку є звернення до Уповноваженого з прав людини особи з обмеженими руховими можливостями *Ірини П. з м. Харкова*. Заявниця порушила питання щодо захисту її права на належний судовий захист, що полягає в забезпеченні участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції, як це гарантовано положеннями Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та Цивільного процесуального кодексу України.

Брати участь у судовому процесі безпосередньо в залі судового засідання для заявниці є проблематичним, оскільки не забезпечено можливості вільного та безбар’єрного доступу до приміщення суду осіб з обмеженими можливостями, зокрема й людей з інвалідністю, які пересуваються на візках.

Через неможливість заявниці брати участь у судовому засіданні порушується її право на рівне з іншими учасниками подання доказів, їх дослідження і доведення перед судом переконливості, тобто не забезпечуються змагальність процесу та рівність сторін – головні засади, на яких ґрунтується цивільне судочинство.

На запит Уповноваженого з прав людини щодо стану забезпечення доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями до суду, забезпечення можливості брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції Державна судова адміністрація України поінформувала про те, що дійсно суд, в якому розглядається справа заявниці, не відповідає сучасним вимогам здійснення правосуддя. У зв’язку з цим унеможливується створення належних умов як для роботи суддів, працівників апарату суду, так і для учасників судового процесу та відвідувачів судової установи, зокрема інвалідів усіх категорій.

До приміщення згаданого суду лише частково є доступ для людей з обмеженими можливостями, зокрема, зовнішні сходи ганку з чотирма сходінками облаштовані металевими направляючими та перилами, є кнопка виклику. За допомогою сторонніх осіб людина на візку може піднятися лише на рівень першого поверху будівлі суду, де розташовуються приймальня, канцелярія, приміщення

для ознайомлення громадян зі справами, три зали судових засідань. Водночас санітарно-гігієнічні приміщення не пристосовані для таких інвалідів та потребують відповідної реконструкції, як і будівля суду в цілому.

Також зазначено, що лише в апеляційному суді Харківської області впроваджено систему відеоконференцзв'язку. У приміщеннях інших судів міста зазначену систему лише планується запровадити.

Наведені у Національній доповіді “Безперешкодний доступ осіб з інвалідністю до об’єктів соціальної, транспортної інфраструктури та зв’язку”, що підготовлена у 2012 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за участю Національної асамблеї інвалідів та інших всеукраїнських громадських організацій інвалідів, приклади доступності інших судових приміщень для людей з інвалідністю підтверджують системність проблеми. Тобто реальний стан справ свідчить про брутальне порушення права людини з інвалідністю на доступ до правосуддя.

Омбудсмен вважає, що в Державному бюджеті України мають бути передбачені фінансові ресурси на створення умов доступу до правосуддя для людей з інвалідністю.

Через недостатність фінансування з місцевих бюджетів порушується право більшості інвалідів-візочників на безбар’єрне середовище, і, як наслідок, відбувається порушення інших прав. Так, інвалід I групи з дитинства *Степан Р. з Кіровоградської області* у зверненні до Уповноваженого з прав людини зазначив, що заяву до міського голови за місцем проживання з приводу спорудження пандуса біля його будинку подав ще у лютому 2011 р. Однак до цього часу право заявника на доступне середовище не забезпечено. Вирішення питання відкладалося через відсутність у місцевому бюджеті коштів на фінансування робіт з будівництва пандуса у 2011 та 2012 рр. і вкотре перенесено на 2013 р.

При тому, що відповідно до пункту 9 згаданого урядового Плану заходів “Безбар’єрна Україна” центральні і місцеві органи виконавчої влади за участю органів місцевого самоврядування зобов’язані були упродовж 2009–2011 рр. вжити заходів для обладнання в кожному населеному пункті існуючих об’єктів житлово-комунального та громадського призначення, транспортної інфраструктури, вулично-дорожньої мережі тощо відповідно до потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями, ситуація кардинально не змінилася.

Однією з причин порушення прав людей з інвалідністю є й те, що до вироблення та ухвалення рішень з питань створення безперешкодного життєвого середовища не залучаються люди з обмеженими фізичними можливостями.

Прикладом цього є звернення *Олександра В. з м. Дніпропетровська* до Уповноваженого з прав людини щодо захисту прав його доньки, хворої на дитячий церебральний параліч. За своїм змістом це звернення є кваліфікованим моніторингом реального стану дотримання прав людей з інвалідністю в Україні. Наведені у ньому пропозиції щодо вдосконалення системи соціального захисту інва-

лідів, належної медичної допомоги, забезпечення безперешкодного доступу до об'єктів фізичного оточення та пристосування цих об'єктів до їхніх потреб за- слугують на увагу та належне вивчення компетентними органами державної влади, що формують політику в зазначених сферах. Заявник наводить, зокрема, такі приклади: "...приміщення нашої поліклініки побудоване на початку 50-х років минулого сторіччя. Ліфта чи підйомника немає. Висота поверхів – близько 4-х метрів. Щоб піднятися на один поверх, треба подолати два прольоти по більш ніж 20 східців, відполірованих ногами відвідувачів... На ринку України нині в основному представлені візки китайського виробництва. Бо найдешевші. На вигляд красиві, але вкрай непрактичні. Конструкція занадто слабка; на наших тротуарах не витримує і півроку при нормі чотири... Ліфт замалий, візок для вулиці навіть із складеною підніжкою у нього не входить...". Він також зазначає, що інвалідам з ураженням опорно- рухового апарата потрібен не автомобіль, а електромобільний засіб для пересування, обладнаний так, щоб вони могли вільно на ньому пересуватися. Нині в Україні простоє багато підприємств, які могли б налагодити виробництво таких засобів. Їхня вартість, за розрахунками заявника, була б значно нижчою, ніж автомобіля. При цьому відпаде потреба в компенсації з бюджету витрат на пально-мастильні матеріали, зменшиться вартість сервісного обслуговування тощо.

На переконання Уповноваженого з прав людини, саме з урахуванням пропозицій людей, які віч-на-віч зіткнулися з реальними проблемами, і бачать їх суть набагато глибше, ніж будь-який фахівець органів влади чи управління, мають формуватися державна політика і місцеві програми зі створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Згадане звернення Уповноваженим з прав людини направлено відповідним центральним органам виконавчої влади для урахування під час розробки державних соціальних стандартів, державних соціальних гарантій, правил усталеної практики та класифікаторів, технічних умов, а також механізмів щодо їх реалізації та фінансування.

Набуло актуальності питання доступності банкоматів для незрячих осіб і людей на візках. З цього приводу до Уповноваженого з прав людини звернулася, зокрема, виконавчий директор Львівського обласного осередку "ЛОО ВГО УСІ" Всеукраїнської громадської організації "Українська спілка інвалідів – УСІ".

На звернення Уповноваженого з прав людини щодо розв'язання зазначеної проблеми Національний банк України поінформував, що неодноразово звертав увагу банківських установ на необхідність дотримання указів Президента України про заходи щодо створення сприятливих умов життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями при відкритті нових відділень (філій) банків та встановленні нових банкоматів і платіжних терміналів. Зазначено також, що Нацбанком направлено звернення стосовно розгляду можливості випуску платіжних карток з написами шрифтом Брайля для осіб з вадами зору.

Тобто йдеться лише про наміри, проте на даний час питання доступності банкоматів для незрячих осіб і людей на візках залишається *відкритим*.

Не зменшується потік звернень до Уповноваженого з прав людини щодо **забезпечення людей з інвалідністю спецавтотранспортом**. Більшості інвалідів, які не можуть самостійно пересуватися, доводиться десятками років чекати на отримання автомобіля, залишаючись в'язнями власного помешкання. Зрештою багато з них втрачають всіляку надію дочекатися своєї черги.

Так, інвалід війни I групи *Микола Б. з Волинської області* з вересня 1995 р. перебуває на обліку для забезпечення автомобілем. Минуло 17 років, однак, незважаючи на те, що відповідно до законодавства інваліди війни мають право на позачергове отримання автомобіля, його право до цього часу залишається нереалізованим. Інвалід I групи *Іван П. з Івано-Франківської області* повідомляє, що він з дружиною з 2006 і 2005 рр. відповідно перебували на окремих обліках для отримання автомобіля з ручним керуванням. У 2007 р. вони подали заяву для взяття їх на пільговий облік як сім'ю з двома інвалідами для позачергового забезпечення спецавтотранспортом, проте дружина пішла з життя так і не дочекавшись реалізації встановлених чинним законодавством прав.

З метою захисту права людей з інвалідністю на забезпечення автомобілем Уповноваженим з прав людини надсилалися відповідні звернення до Міністерства соціальної політики України, регіональних органів соціального захисту, органів прокуратури тощо. За інформацією Міністерства, на обліку в органах праці та соціального захисту населення наразі перебуває 81 758 інвалідів для забезпечення спецавтотранспортом. У Державному бюджеті України на 2012 р. за бюджетною програмою “Заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації інвалідів” для забезпечення інвалідів автомобілями було передбачено 88,4 млн грн, що становило 2,4 % потреби. У 2012 р. усього було забезпечено спеціальним автотранспортом 1473 людини з інвалідністю, або 1,8 % тих, хто перебуває на обліку. При збереженні цих тенденцій забезпечення черговиків автомобілями розтягнеться майже на 60 років. Для забезпечення ж усіх інвалідів спецавтотранспортом, які перебувають на обліку, необхідно спрямувати у 50 разів більшу суму – понад 4,8 млрд грн. **Уповноважений з прав людини вважає, що альтернативний пошук забезпечення прав людей на спецавтотранспорт потребує відвертого суспільного діалогу органів влади з громадськими організаціями інвалідів.** При цьому для певних категорій людей з інвалідністю транспортна проблема була б певною мірою розв'язана за умови забезпечення їх надійним візком з електроприводом.

У багатьох зверненнях людей з інвалідністю до Уповноваженого з прав людини зазначається, що, на жаль, навколишнє середовище для них залишається поки щодо “суцільним бар'єром”. Це практично унеможливорює інтегрування людей з інвалідністю в суспільне життя всупереч духу і змісту Конвенції ООН про права інвалідів.

Зважаючи на це, *Уповноважений з прав людини пропонує внести зміни до Плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 рр. “Безбар’єрна Україна”, з урахуванням набутого досвіду реалізації зазначеного плану, а також передбачити збільшення витрат на заходи зі створення безбар’єрного середовища при внесенні змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2013 рік” та до місцевих бюджетів.*

Уповноважений з прав людини переконана, що потрібно вжити додаткових заходів щодо широкого інформування суспільства про проблеми людей з інвалідністю, з одного боку, а з другого – підвищити рівень відповідальності представників органів влади, місцевого самоврядування за практичне забезпечення їхніх прав.

З метою забезпечення системного моніторингу дотримання прав людей з інвалідністю та напрацювання конкретних рекомендацій до законодавчих та нормативно-правових актів Уповноваженим з прав людини створено Експертну раду з питань дотримання прав людини з інвалідністю.

3.5. СТАН ДОТРИМАННЯ ЖИТЛОВИХ ТА ОКРЕМИХ МАЙНОВИХ ПРАВ

Конституція України (витяги)

Стаття 41

Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства...

Стаття 47

Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Стаття 17 Загальної декларації прав людини

Кожна людина має право володіти майном як одноособово, так і разом з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини, звернення громадян свідчать, що здатність громадян за допомогою держави або самостійно вирішувати житлові питання є надзвичайно складною проблемою, рівень доступності людей, особливо з середніми та малими доходами, до якісного житла в Україні є надзвичайно низьким, державою не створено ефективних механізмів реалізації конституційних прав громадян на житло. Для значної частини громадян гідне власне або навіть орендоване житло залишається нездійсненою мрією, а реалізація державних гарантій щодо забезпечення пільгових категорій населення житлом у першочерговому або позачерговому порядку розтягується на десятиліття, люди очікують реалізації своїх прав протягом усього свого життя.

За даними Державної служби статистики України, станом на початок 2012 р. житловий фонд України на 19,3 % складався з однокімнатних, на 37 % – з двокімнатних, на 32,8 % – з трикімнатних квартир. Серед введених в експлуатацію за дев'ять місяців 2012 р. двокімнатні квартири становили 25,5 %, однокімнатні – 24,6 %, трикімнатні – 21,4 %. У цілому житловий фонд не задовольняє сучасних потреб людини, оскільки лише на 43,9 % забезпечений гарячим водопостачанням, на 54,7 % – ванними кімнатами, на 58,2 % – каналізацією, на 60,3 % водопроводом, на 63,2% – опаленням.

Необхідно зазначити, що Комітет із соціальних прав у заключних зауваженнях до третьої Національної доповіді щодо виконання Європейської соціальної хартії (переглянутої) зазначає, що відповідно до пункту 1 статті 31 Хартії “доступне житло належного рівня” означає житло, яке є безпечним з санітарної та медичної точки зору, тобто забезпечене основними зручностями, такими як вода, опалення, вивезення сміття, каналізація, електропостачання тощо. При цьому Комітет дійшов висновку, що ситуація в Україні не відповідає пункту 1 статті 31 Хартії, тому що не встановлено ефективних гарантій права на доступне житло належного рівня.

Стан забезпечення житлом наведено у *таблиці 3.5*

Як свідчать дані, постійно зменшується кількість громадян, які перебувають на квартирному обліку, насамперед через ліквідацію черг на підприємствах у зв'язку з їх ліквідацією та реорганізацією, відсутністю коштів на будівництво житла, а також скорочується рівень забезпечення житлом тих, хто перебуває на квартирному обліку, що не може не викликати стурбованості та невдоволення мільйонів громадян. Дві третини черговиків чекають на поліпшення житлових умов 10 років і більше. Серед таких черговиків – інваліди війни та Чорнобиля, ветерани праці та військової служби, самотні матері та багатодітні родини, особи з числа дітей-сиріт, інші пільгові категорії населення. При цьому Закон України

Таблиця 3.4. Окремі показники житлового фонду

Роки	У середньому на одного жителя, м ²	Кількість сімей та однаків, на квартблїку на кінець року, тис.	Кількість сімей та однаків, які одержали житло протягом року, тис.	%
1990	17,8	2638	235	8,9
2005	22,0	1323	20	1,5
2006	22,2	1300	20	1,5
2007	22,5	1252	17	1,4
2008	22,8	1216	17	1,4
2009	23,0	1174	11	0,9
2010	23,3	1139	11	1,0
2011	23,5	1084	7	0,6

“Про житловий фонд соціального призначення” не сприяє розв’язанню накопичених проблем, бо не виконується через недостатні обсяги фінансування. Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 рр. також не сприяє їх вирішенню, оскільки нею можуть скористатися лише сім’ї з доволі високим рівнем доходів. За розрахунками Національного інституту стратегічних досліджень, учасниками програми можуть бути сім’ї, сукупний місячний дохід яких становить не менше 12 тис. грн. При цьому слід зазначити, що середньомісячний наявний дохід у розрахунку на одну особу в Україні за 2011 р. становив близько 1800 грн, а за третій квартал 2012 р. – близько 2200 грн, що свідчить про неспроможність переважної більшості українських родин бути учасниками цієї програми.

Такий стан реалізації житлових прав спонукає людей шукати захисту в Уповноваженого з прав людини – у **2012 р. 26,8 % звернень про порушення соціальних прав стосувалися саме житлових прав**. На жаль, позитивне вирішення таких звернень фактично унеможливується загальними проблемами у реалізації державної житлової політики.

Про необхідність покращення ситуації Омбудсмен зазначала у пропозиціях Голові Верховної Ради України до проекту Державного бюджету України на 2013 р.

Значна кількість звернень надходить від працівників бюджетних установ (вчителів, вихователів, медиків тощо), які потребують поліпшення житлових умов,

оскільки самостійно не в змозі його придбати навіть за державною програмою “Доступне житло”. *Аналіз відповідей місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на акти реагування Уповноваженого з прав людини засвідчує, що програма не виконується, тому що фінансування заходів, пов’язаних з формуванням житлового фонду соціального призначення, майже в усіх населених пунктах України недостатнє, а в деяких – зовсім відсутнє.*

Уповноважений з прав людини пропонує з метою подолання проблеми поліпшення житлових умов на законодавчому рівні створити сприятливі умови для забезпечення доступним житлом громадян України – працівників бюджетних установ, зокрема, шляхом зменшення суми першого обов’язкового внеску позичальника за іпотечним кредитом на рівні 10 % ; надання державної підтримки у вигляді першого внеску за іпотечним договором, за умови обов’язкового відпрацювання в бюджетній сфері не менше п’яти років, збільшення строку погашення кредиту до 25 років з часу укладання позичальником кредитного договору, а також забезпечення державної гарантії щодо обов’язкового фінансування забезпечення кредитного договору на весь період його дії.

Проведення Уповноваженого також засвідчили, що **розв’язання житлової проблеми молоді** шляхом створення сприятливих умов для розвитку молодіжного будівництва **потребує вдосконалення механізмів придбання житла і забезпечення на цій основі подальшого розвитку системи іпотечного житлового кредитування.**

На виконання пункту 1 розпорядження Президента України від 6 жовтня 1999 р. № 244 “Про сприяння розвитку молодіжного житлового будівництва” Кабінет Міністрів України постановою від 29 липня 2002 р. № 1089 затвердив Державну програму забезпечення молоді житлом на 2002–2012 рр.

Метою програми було розв’язання житлової проблеми української молоді. Виконавцями цієї програми були Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Державна спеціалізована фінансова установа “Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву” та регіональні управління Фонду. Проте, як свідчить моніторинг Уповноваженого з прав людини, **виконання Державної програми виявилось недостатньо ефективним.**

Так, за період дії Державної програми житлом було забезпечено лише 37 % сімей від запланованих програмою, згідно з якою передбачалось забезпечити житлом через механізм пільгового кредитування понад 20 тис. молодих сімей та одиноких молодих громадян. Крім того, оцінка недостатньої ефективності програми зумовлена певними управлінськими прорахунками, допущеними Фондом і його регіональними управліннями, зокрема, щодо відбору об’єктів житлового будівництва та здійснення контролю за станом будівництва шляхом делегування повноважень замовника їх забудовникам. Попри те, що чинними

нормативно-правовими актами передбачена вимога спрямовувати фінансування державного бюджету в першочерговому порядку на будівництво (реконструкцію) житлових об'єктів з високим ступенем будівельної готовності, значна частина профінансованих Фондом об'єктів мала низький ступінь готовності. Непоодинокими є факти, коли Фондом та його регіональними відділеннями кошти спрямовувались на будівництво об'єктів, де взагалі не було проектно-кошторисної документації та правовстановлюючих документів на землю.

Сукупність зазначених факторів негативно вплинула на рівень довіри людей до нових соціальних ініціатив держави з розв'язання їхніх житлових проблем.

З метою підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері молодіжного житлового кредитування та використання бюджетних коштів, зокрема Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013–2017 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 967, **Уповноважений з прав людини пропонує** передбачити посилення функцій Мінрегіонбуду та Фонду щодо здійснення контролю над процесом будівництва житла для молоді, удосконалення критеріїв відбору позичальників; залучити обласні державні адміністрації до здійснення контролю за станом будівництва житлових об'єктів, які споруджуються в рамках Державної програми; запровадити страхування ризиків несплати позичальником основної суми боргу за кредитом у зв'язку з порушенням терміну введення в експлуатацію закінченого будівництвом житлового об'єкта; здійснювати фінансування об'єктів житлового будівництва з високим ступенем будівельної готовності або будівництво нових об'єктів з високою надійністю.

Окремо слід наголосити на численних зверненнях до Уповноваженого з прав людини стосовно фактів масового порушення житлових прав громадян України, які, не маючи власного житла, вимушені тривалий час проживати у гуртожитках, що належать, зокрема, до приватної форми власності.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулися *мешканці гуртожитку з м. Конотопа Сумської області* щодо забезпечення права на реєстрацію місця проживання своїх дітей у гуртожитку. Як повідомили заявники, гуртожиток незаконно був приватизований товариством з обмеженою відповідальністю та неодноразово перепроданий. Діти мешканців гуртожитку, які досягли 16-річного віку, не можуть отримати паспорт громадянина України, тому що власник гуртожитку відмовляється надати дозвіл на реєстрацію місця проживання дітей, у зв'язку з чим діти позбавлені права на отримання стипендії, пройти зовнішнє незалежне оцінювання в загальноосвітній школі тощо.

Провадженням Уповноваженого з прав людини встановлено, що гуртожиток на праві приватної власності належить товариству з обмеженою відповідальністю, керівництво якого не дає згоди на реєстрацію за місцем фактичного проживання мешканцям гуртожитку. За результатами звернення Конотопським міжрайонним прокурором пред'явлено адміністративний позов в інтересах відділу комунального майна Конотопської міської ради. Постановою Сумського окружного адміністративного суду позовні вимоги міжрайонного прокурора задоволено та визна-

но незаконними дії Регіонального відділення Фонду державного майна України в Сумській області щодо передачі у власність товариству з обмеженою відповідальністю гуртожитку, що перебував у комунальній власності. Проведення Уповноваженого триває та після завершення судових процедур Омбудсменом буде вжито заходів для забезпечення права мешканців гуртожитку на приватизацію житлових приміщень.

Аналіз звернень до Уповноваженого з прав людини щодо захисту житлових прав громадян, які проживають у гуртожитках, свідчить, що найбільше вони скаржаться на неналежні умови проживання – завищення платежів за житлово-комунальні послуги, непроведення капітальних або поточних ремонтних робіт; зміну власниками гуртожитків статусу будівлі на нежитлове приміщення з подальшим виселенням мешканців гуртожитку без надання іншого житла; відмову мешканцям гуртожитків у реєстрації місця проживання членів їхніх сімей, у тому числі дітей; безпідставну відмову мешканцям гуртожитків у подовженні договорів оренди тощо.

Розв'язання цих проблем можливе, зокрема, шляхом прискорення вирішення питань приватизації житлових приміщень мешканцями гуртожитків.

Відповідно до статті 4 Закону України “Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків” громадяни, на яких поширюється дія цього Закону, мають право на приватизацію житлових приміщень у гуртожитках, які перебувають у власності територіальних громад і можуть бути приватизовані відповідно до закону. Громадяни, які на законних підставах проживають у гуртожитках державної форми власності, гуртожитках, що були включені до статутних капіталів товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), набувають право на приватизацію житлових приміщень у таких гуртожитках лише після їхньої передачі у власність відповідної територіальної громади.

З метою забезпечення житлових прав цих громадян, на думку Уповноваженого з прав людини, необхідно **забезпечити дієвий контроль** за реалізацією Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012–2015 рр., зокрема, щодо: дотримання строків та обсягів фінансування заходів; кількості гуртожитків державної форми власності, переданих у власність територіальних громад; кількості громадян, які набули право власності на житлові приміщення у таких гуртожитках.

Низка звернень свідчать про порушення житлових прав громадян внаслідок **незаконної відмови в реєстрації місця фактичного проживання**. Так, до Уповноваженого з прав людини на особистому прийомі звернувся мешканець м. Фастова *Олександр К.* щодо забезпечення права на реєстрацію місця проживання. Заявникові було надано аварійну квартиру, він зробив капітальний ремонт, тим самим привів її у придатний для проживання стан. Маючи договір піднайму (найму) з Фастівською житлово-експлуатаційною конторою, людина була позбавлена права реєстрації місця проживання. За результатами провадження Уповноваженого право людини на реєстрацію в установленому законом

порядку було поновлене. При цьому *Уповноважений з прав людини вважає, що будь-які дії органів влади та місцевого самоврядування, а також власників гуртожитків, що спрямовані на виселення людей без надання іншого житла, відмову в реєстрації місця проживання тощо, призводять до зростання безпритульності в Україні, чим порушуються вимоги пункту 2 статті 31 Хартії.*

Гострою залишається проблема створення належних житлових умов, проведення капітальних ремонтів, забезпечення належними житлово-комунальними послугами.

Мешканці Луганської області повідомили, що їхній будинок споруджений понад 80 років тому, до того ж як тимчасовий. Востаннє капітальний ремонт було зроблено приблизно 40 років тому. З 1995 р. роботи щодо благоустрою будинку не проводяться. Будинок в аварійному стані і проживання в ньому неможливе. Люди упродовж багатьох років змушені мешкати в антисанітарних умовах, що негативно впливає на стан їхнього здоров'я та загрожує життю. У такій же ситуації опинилися мешканці будинку з м. Зеленодольська Дніпропетровської області. Дах у їхньому будинку протікає, дерев'яні конструкції вийшли з ладу, труби потребують заміни. У деяких вільних кімнатах оселилися безпритульні, які зловживають алкоголем, не дотримуються санітарних норм і правил, через що в будинку мали місце пожежі. Люди незгодні з розміром нарахувань за комунальні послуги, які не відповідають умовам, у яких вони мешкають.

Як і в попередні роки, залишається нерозв'язаною проблема забезпечення права громадян на належне отримання житлово-комунальних послуг, встановлення справедливих тарифів за ці послуги, отримання житлових субсидій, ремонт житла, встановлення індивідуального опалення, а також захисту від неправомірного відключення помешкань від газо-, електро- та водопостачання.

За даними Держстату України, середні розміри нарахувань за житлово-комунальні послуги на одного власника особового рахунку у грудні 2012 р. порівняно з відповідним періодом 2011 р. зросла на 11,7 % та з урахуванням електроенергії (із розрахунку 150 кВт·год) становили 539,0 грн. Заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг збільшилась у грудні 2012 р. порівняно з листопадом на 8,5 % і на кінець грудня 2012 р. становила 12 680,4 млн грн.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини підтвердив, що при встановленні тарифів на житлово-комунальні послуги грубо порушувалися вимоги Закону України “Про житлово-комунальні послуги”. **Майже в кожному регіоні тарифи були підвищені необґрунтовано з порушенням чинного законодавства.** Зокрема, зафіксовані порушення в Київській, Луганській, Дніпропетровській та інших областях. Здійснюваних центральними і місцевими органами влади, правоохоронними і контрольно-ревізійними органами заходів виявилось недостатньо для докорінного поліпшення ситуації та поновлення порушених прав громадян. До Уповноваженого продовжує надходити значна кількість звернень із цього болючого питання.

Місцеві ради, як правило, не забезпечують проведення по кожному будинку громадських слухань напередодні прийняття рішень щодо тарифів, як того вимагає стаття 11 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”. Недотримання обов’язкової процедури проведення громадських слухань призводить до порушення прав споживачів таких послуг, масових невдоволень непрозорістю їх складових, включення до тарифів оплати тих послуг, якими фактично власники житла не користуються. Як і раніше, залежно від місця проживання людям доводиться за однакову кількість і якість отриманих послуг сплачувати суми, що різняться у кілька разів. Так, торік у Київській області різниця тарифу на тепло в різних районах була п’ятикратною. Наприклад, у Макарівському районі – 852 грн за Гкал., у Миронівському – 196 грн за Гкал. Різниця цін на воду сягає у 13 разів (86 коп. за один куб. м води в Броварському районі і 11,59 грн – у Ставищенському), на утримання будинків та прибудинкових територій – у 3,2 раза (95 коп. за 1 кв. м у Богуславі та 3,13 грн – у Василькові).

Таке становище Уповноважений з прав людини вважає порушенням конституційного принципу рівності прав громадян за ознакою місця проживання, встановленого статтею 24 Конституції України.

Доволі часто органами місцевого самоврядування затверджуються тарифи на послуги з теплопостачання, водовідведення, обслуговування прибудинкових територій без урахування їхньої економічної обґрунтованості та за відсутності погоджень Державної інспекції контролю за цінами та Антимонопольного комітету України. За даними Держінспекції, у минулому році без відповідних висновків незаконно затверджено понад 300 тарифів, найбільше у Житомирській (85), Луганській (31), Рівненській (30) областях. Торік мали місце факти відключення будинків (квартир), у тому числі малозабезпечених та багатодітних сімей, людей з інвалідністю, від водопостачання, газо- та електропостачання.

Так, до Омбудсмена звернулось молоде подружжя С. з м. Ізяслава Хмельницької області, котре має трьох малолітніх дітей, щодо порушення їхнього права на належні послуги з водопостачання. Родина вчасно сплачувала за водопостачання і не мала боргів. Але всупереч умовам договору, за особистою вказівкою керівництва комунального підприємства “Ізяславводоканал” помешкання заявників було без жодних причин позбавлено централізованого постачання холодної води. Звернення родини до підприємства щодо причин відключення водопостачання залишилося без належного реагування. За сприяння Уповноваженого право людей на належні послуги було поновлене.

Відрізаним від газопостачання перед наступом морозів опинилося літнє подружжя В. з м. Дніпропетровська через те, що у заявників утворилась заборгованість за газопостачання внаслідок фінансових труднощів. Дружина заявника у зв’язку з тяжкою хворобою не мала можливості відновити пенсійну картку та отримати пенсію за кілька місяців. За втручання Уповноваженого вжито конкретних заходів для поновлення права родини на комунальні послуги.

У зв'язку з високими тарифами на тепlopостачання мешканці багатоквартирних будинків намагаються встановити у своїх помешканнях індивідуальне опалення. Однак вони стикаються з багатьма проблемами. Для вирішення цього питання власники житла повинні звернутися з письмовою заявою до постійно діючої міжвідомчої комісії щодо відключення споживачів від мереж централізованого опалення та постачання гарячої води, створеної за рішенням органу місцевого самоврядування або місцевого органу виконавчої влади. Проте в багатьох випадках надання дозволів має вибіркового характер. Зокрема, тривалий час намагалась вирішити питання відключення від мереж централізованого опалення родина Г. з м. Івано-Франківська. Чоловік і дружина – люди з інвалідністю, які страждають на тяжку хворобу нирок, постійно потребують тепла та гарячої води у квартирі, змогли реалізувати своє право на індивідуальне опалення лише за втручання Уповноваженого з прав людини.

Упродовж року Омбудсменом здійснювалось *провадження з відновлення прав мешканців с-ща Світле Дніпропетровської області, зокрема, щодо забезпечення їхніх прав на власність, належні умови проживання, отримання якісних послуг із забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки та ін.*

За результатами реагування Уповноваженого розпорядженням виконкому Дніпродзержинської міськради від 26 вересня 2012 р. № 390 на баланс комунальної власності територіальної громади м. Дніпродзержинська передано 10 житлових будинків с-ща Світле, виготовлено 60 проектів для капітального ремонту системи газопостачання та 21 проект для капремонтів системи опалення і гарячого водопостачання. Забезпечено реєстрацію мешканців с-ща Світле, їхнє соціальне обслуговування, відкрито медичний пункт, створено комітет мікрорайону для участі територіальної громади у вирішенні соціальних питань.

Управлінням транспорту та зв'язку для забезпечення перевезення пасажирів між с-щем Світлим та м. Дніпродзержинськом проведено конкурс та визначено переможця перевізника. Організаційно вирішено питання приватизації житла мешканцями селища.

Управлінням земельних відносин завершується робота щодо розроблення та погодження землеустрою із установами меж міста, після чого Дніпропетровською обласною радою відповідні документи будуть подані до Верховної Ради України для прийняття відповідного рішення. *Уповноважений з прав людини пропонує у стислі терміни розглянути зазначене подання, що дасть змогу комплексно розв'язати проблеми населення та забезпечити права мешканців селища.* Питання залишається на контролі.

Провадження Уповноваженого з прав людини засвідчили, що потребує нормативно-правого врегулювання питання списання заборгованості за житлово-комунальні послуги, на яку пропущено строк позовної давності для стягнення в судовому порядку.

До Уповноваженого з прав людини звернувся *Петро Б. з Київської області* щодо незаконних дій посадових осіб комунального підприємства Білоцерківської міської ради “Житлово-експлуатаційна контора № 1”. Заявник повідомив, що у 2006–2010 рр. він не сплачував у повному обсязі плату за утримання будинку і прибудинкової території відповідно до встановлених органами місцевого самоврядування тарифів. Заборгованість становила майже 10 тис. грн. Враховуючи строки позовної давності, 2 липня 2010 р. Білоцерківським міськрайонним судом було вирішено стягнути з нього на користь комунального підприємства лише третю частину боргу, рішення суду набуло остаточної сили. Натомість після передачі будинку на обслуговування до іншого комунального підприємства з людини знову почали вимагати погашення боргів, які не були визнані судом.

За втручання Уповноваженого з прав людини права заявника були поновлені, водночас було встановлено, що проблема має системний характер, оскільки жодним чинним законодавчим актом України списання заборгованості за спожиті житлово-комунальні послуги, за якою термін позовної давності для стягнення в судовому порядку минув, не передбачено. ***Уповноважений з прав людини вважає, що розв’язання цієї проблеми потребує врегулювання на законодавчому рівні.***

Потребує врегулювання й питання гарантування повернення коштів, вкладених людьми у кредитні спілки. Багато заявників порушують питання встановлення державних гарантій стосовно повернення коштів, вкладених у кредитні спілки. Звернення Уповноваженого з прав людини до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, засвідчило, що опрацьовуються законодавчі ініціативи щодо встановлення певних гарантій на державному рівні для захисту майнових прав майбутніх вкладників кредитних спілок, натомість для постраждалих від їх діяльності у період економічної кризи це питання залишається відкритим. ***Уповноважений з прав людини пропонує розглянути це питання у профільному Комітеті Верховної Ради України з метою пошуку шляхів його врегулювання.***

Узагальнені пропозиції щодо:

- удосконалення механізмів придбання житла на основі розвитку системи іпотечного житлового кредитування;
- списання заборгованості за спожиті житлово-комунальні послуги, за якою термін позовної давності для стягнення в судовому порядку минув;
- створення спеціальних механізмів державних гарантій щодо повернення коштів, вкладених людьми у кредитні спілки;
- покращення суспільного діалогу та активне залучення громадських організацій до встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

3.6. ДОТРИМАННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ

Стаття 50 Конституції України

Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Відповідно до Цілей розвитку тисячоліття сталий розвиток довкілля є для України одним із пріоритетних завдань. Ухвалення у 2010 р. Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року” та Національного плану дій з охорони навколишнього середовища до 2015 р., які базуються на європейських принципах, Європейський Союз розцінює як одне з ключових досягнень євроінтеграційних реформ України. **Попри політичні та правові ініціативи як на національному, так і на міжнародному рівні, охорона навколишнього середовища все ще не гарантується належним чином, а стан забезпечення конституційних екологічних прав громадян є незадовільним.**

Про це свідчить і динаміка зростання кількості громадян, які звертаються до Уповноваженого з прав людини про порушення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Так, у 2012 р. порівняно з 2011 р. кількість таких громадян збільшилася майже в 4,2 рази.

У зверненнях люди скаржаться на незаконне знищення в межах населених пунктів зелених насаджень і паркових зон з метою їх забудови, порушення правил поведінки з твердими побутовими відходами, недотримання будівельними компаніями, підприємствами, що здійснюють промислову діяльність, операторами мобільного зв'язку законодавства у сфері забезпечення санітарного благополуччя населення, зокрема, на здійснення господарської діяльності з порушенням гранично допустимого рівня шуму та інших шкідливих чинників (пилу, газу, вібрації, електромагнітного випромінювання тощо).

Так, до Уповноваженого з прав людини надійшло звернення мешканця с. Томилівки Білоцерківського району Київської області щодо захисту конституційного права на санітарне благополуччя та безпечне для життя і здоров'я довкілля. Виконувач обов'язків головного державного санітарного лікаря Київської області поінформував Уповноваженого, що факти, викладені у зверненні заявника, мали місце. Томилівському сільському голові запропоновано провести впорядкування водовідвідної канами та прибрати територію, прилеглу до залізничної платформи “Бірюки”, від побутового сміття та ініціювати перед Білоцерківською райдержадміністрацією питання про залучення спеціалізованої організації до впорядкування системи водовідведення в районі залізничної платформи. Також було ініційовано розгляд зазначеної проблеми комісією з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Білоцерківської райдержадміністрації.

Завдяки вжитим Уповноваженим з прав людини заходам Томилівська сільська рада спільно з державним територіально-галузевим об'єднанням “Південно-Західна залізниця” здійснили роботи по впорядкуванню водовідвідної каналу, що дало можливість запобігти залповому викиду брудної води разом зі сміттям у зону житлової забудови та спалаху кишкових інфекцій серед населення села.

Про інший факт порушення прав людей на санітарне благополуччя та безпечне для життя і здоров'я довкілля йдеться у *колективному зверненні з м. Луганська*, у якому люди скаржаться, що мешканці будинків, розташованих у радіусі 100 метрів від об'єкта виробництва товариства з обмеженою відповідальністю, потерпають від низькочастотного шуму, який чуто навіть при зачинених вікнах. Перевищення рівня шуму неодноразово фіксувалося санітарно-епідеміологічною службою.

Для захисту прав заявників Уповноважений з прав людини звернулася з відповідними актами реагування до керівництва Луганської обласної державної адміністрації, Державної санітарно-епідеміологічної служби України та прокуратури м. Луганська. З метою усунення порушень вимог Державних санітарних норм № 3077-84 та статей 4, 7 Закону України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” прокуратурою району внесено подання на ім'я директора товариства з обмеженою відповідальністю, за результатом розгляду якого до дисциплінарної відповідальності притягнуто одну посадову особу. Крім того, 26 жовтня 2012 р. державним закладом “Санітарно-епідеміологічна станція м. Луганська” до Артемівського районного суду м. Луганська подано позов до товариства з обмеженою відповідальністю про зобов'язання керівництва підприємства здійснити санітарні заходи для забезпечення прав мешканців згаданих житлових будинків на санітарне благополуччя та безпечне для життя і здоров'я довкілля. Розгляд позову триває.

Моніторинг Омбудсмена засвідчує, що забруднення атмосферного повітря залишається болючою проблемою для держави, адже річна концентрація пилу, оксидів азоту, діоксиду сірки, формальдегіду та інших речовин у багатьох містах перевищує встановлені норми.

Основними забруднювачами атмосферного повітря, за даними державної статистики, є підприємства переробної і добувної промисловості та електро- і теплоенергетики (відповідно 31 і 21 та 40 % загального обсягу викидів забруднюючих речовин, що надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення). Викиди забруднюючих речовин пересувними джерелами становлять 39 % загальної кількості викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Найбільшого техногенного навантаження зазнає Донецько-Придніпровський регіон, де розташовано близько 5000 тис. підприємств, зокрема гірничо-металургійної, хімічної, вугільної, енергетичної, машинобудівної та інших галузей промисловості. Частка викидів в атмосферне повітря оксидів вуглецю та азоту, сірчистого ангідриду, вуглеводнів перевищує 70 % загального обсягу викидів по

Україні, у регіоні накопичено понад 10 млрд т відходів. Найбільш забрудненими є Донецьк, Макіївка, Горлівка, Дніпропетровськ, Єнакієве, Кривий Ріг, Алчевськ, Дзержинськ, Краматорськ, Луганськ, Запоріжжя, Маріуполь та ін. міста.

Кризовий стан довкілля, на думку Уповноваженого з прав людини, зумовлює необхідність невідкладного здійснення комплексу природоохоронних заходів на державному рівні, у тому числі спрямованих на модернізацію промисловості з впровадженням ресурсо- та енергозберігаючих технологій.

Цього вимагають у своєму зверненні до Уповноваженого з прав людини *представники територіальної громади м. Маріуполя – учасники екологічної акції-протесту “Стоп, смог!”*, повідомляючи про катастрофічну екологічну ситуацію, яка склалася внаслідок прогресуючого упродовж останніх років зростання рівня забруднення природного навколишнього середовища, зокрема акваторії Азовського моря, металургійними та іншими великими промисловими підприємствами міста.

Як зазначають заявники, власники підприємств за відсутності належного реагування органів місцевого самоврядування та контрольно-наглядових органів ігнорують звернення громадян та їхні права на безпечне для життя і здоров'я довкілля задля отримання додаткових прибутків. Невжиття власниками підприємств заходів, спрямованих на модернізацію та заміну застарілих очисних споруд металургійних комбінатів, призводить до загибелі унікальних природних морських ресурсів Азовського моря, зростання рівня захворюваності серед населення, особливо дітей.

Для захисту конституційних прав маріупольців на безпечне для життя і здоров'я довкілля Уповноважений з прав людини звернулася з відповідними актами реагування до Маріупольського міського голови, Ради національної безпеки і оборони України. З відповіді Маріупольської міської ради, надісланої Уповноваженому, вбачається, що рівень захворюваності серед дитячого населення протягом останніх трьох років зростає (з 15 538 у 2010 р. до 16 039 у 2011 р., а за 9 місяців 2012 р. становить 12 110 на 10 тис. населення). Також міськрадою наведені дані про стан очищення викидів в атмосферне повітря, які свідчать про зниження ефективності очистки викидів порівняно з проектними показниками внаслідок фізичної та моральної зношеності газоочисного й аспіраційного обладнання агломераційної фабрики, киснево-конверторного та доменного цехів одного із металургійних підприємств. Провадження Уповноваженого за зверненням громадськості триває.

Уповноважений з прав людини переконана, що основними проблемами, які спричиняють незадовільний стан атмосферного повітря, є:

- *невиконання підприємствами-забруднювачами в установлені терміни заходів стосовно зниження обсягів викидів до нормативного рівня;*
- *низькі темпи впровадження сучасних технологій очищення викидів;*
- *відсутність санітарно-захисних зон між промисловими та житловими районами;*

- недостатнє фінансування заходів зі зменшення викидів у атмосферне повітря на державному та місцевому рівнях;
- знищення зелених зон у межах населених пунктів;
- постійне збільшення кількості автотранспорту.

Уповноважений з прав людини переконана, що забезпечення належного екологічного стану водно-ресурсного потенціалу є проблемою національної безпеки. Практично всі поверхневі й значна частина підземних водних ресурсів зазнають значного антропогенного впливу, що проявляється у забрудненні, виснаженні й деградації цих об'єктів.

Такий висновок підтверджують й члени міжвідомчої комісії у складі представників Секретаріату Уповноваженого з прав людини, Головного управління Державної санітарно-епідеміологічної служби м. Києва та Державної екологічної інспекції м. Києва, які 30 листопада 2012 р. здійснили виїзд на Бортницьку станцію аерації ПАТ “АК “Київводоканал” з метою перевірки стану очищення стічних вод.

Бортницька станція аерації ПАТ “АК “Київводоканал” – єдині очисні споруди стічних вод м. Києва та прилеглих міст і селищ Київської області (Вишгород, Ірпінь, Вишневе, Бортничі, Гнідин, Щасливе, Чабани, Коцюбинське, Пухівка, Новосілки, Софіївська та Петропавлівська Борщагівка, Гатне). На станції проходять очищення всі побутові стічні води, а також стоки промислових підприємств.

Головна проблема станції полягає в тому, що існуюча схема очищення стоків та перероблення осадів була розроблена й спроектована ще у 50–60-х роках минулого століття інститутом “Київпроект”, і відтоді жодних істотних змін до неї не вносилося.

Водночас за цей період відбулися значні зміни в структурі забрудненості стічних вод, що надходять на очищення, та, відповідно, осадів, які утворюються в його процесі.

Проектні норми 1960-х років взагалі не передбачали очищення стічних вод від різних сполук. Споруди біологічної очистки розраховані на досягнення лише трьох показників у очищеній воді: концентрації завислих речовин, біохімічної потреби в кисні та концентрації розчиненого кисню. Інші показники якості очищення при розробці проекту не визначалися.

На сьогодні ж якість очищених стоків контролюється за 14 показниками. Проте досягти високої якості очищення від сполук азоту та фосфору на існуючих технологічних спорудах станції не вдається.

Стосовно загальних проблем експлуатації станції слід зазначити, що її основні споруди та обладнання працюють 30–40 років. За цей час відбулося руйнування залізобетонних і металевих конструкцій технологічних споруд, через велику зношеність виходить з ладу основне насосне та повітродувне обладнання, від корозійних процесів руйнуються технологічні трубопроводи, а повна відсутність ефективних технологій утилізації осадів, які утворюються в процесі

очищення стоків, уже призвела до перевантаження існуючих мулових полів та випадків виливання осадів через дамби.

Цілком очевидно, що для недопущення екологічної катастрофи та подолання кризової ситуації, що склалася на Бортницькій станції аерації, необхідно негайно розробити єдиний проект повної реконструкції станції та здійснювати заходи щодо його реалізації. Розв'язання ж окремих проблем, що виникають, не дасть бажаного результату. Реконструкції потребує увесь технологічний комплекс.

Інакше поглиблюватиметься негативний вплив на атмосферне повітря, водні об'єкти (Канівське водосховище, головна водна артерія України – річка Дніпро) та стан здоров'я близько 15 млн людей.

З метою забезпечення екологічно безпечного функціонування Бортницької станції аерації Уповноважений з прав людини звернулася з відповідними актами реагування до керівництва Київської міської державної адміністрації та Прем'єр-міністра України.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що основними причинами забруднення поверхневих водойм та інших водних ресурсів є:

- відсутність або нестача в більшості населених пунктів країни централізованого водовідведення та очисних споруд зливових стоків;
- низька якість очищення стічних вод;
- незадовільний технічний стан функціонуючих очисних споруд та їхня зношеність (близько 60 %);
- недостатнє фінансування заходів, спрямованих на охорону водних ресурсів;
- неефективна діяльність контролюючих органів у сфері охорони навколишнього природного середовища, мізерні штрафні санкції за забруднення водних ресурсів та незаконне їх використання.

Не залишається поза увагою Уповноваженого з прав людини й проблема незаконної вирубки міських парків та скверів з метою подальшої їх забудови.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулися мешканці кварталу № 278 м. Кременчука Полтавської області щодо неправомірних дій керівництва Кременчуцької міської ради, які проявилися у наданні в оренду приватній фірмі земельної ділянки в межах прибережної захисної смуги річки Сухий Кагамлик під будівництво спортивно-оздоровчого комплексу.

Заявники повідомили, що сквер “Кленовий” біля річки Сухий Кагамлик у м. Кременчуці опинився під загрозою повного знищення, тому що для підготовки ділянки під будівництво спортивно-оздоровчого комплексу вирубуються дерева. Мешканці кварталу № 278 обурені такими діями міської влади, адже сквер є їх улюбленим місцем відпочинку. І вони побоюються, що після зведення спортивно-оздоровчого комплексу та паркану навколо нього людей просто не допустять до річки. Як зазначено в заяві, це не перший випадок знищення парків.

Для перевірки законності знищення дерев Уповноважений з прав людини звернулася з відповідним актом реагування до прокуратури Полтавської області, яка поінформувала, що 6 вересня 2012 р. комісією у складі виконавчого директора КП “Благоустрій Кременчука”, завідувача відділу екологічної безпеки управління благоустрою та екології виконавчого комітету Кременчуцької міської ради, в.о. завідувача відділу з благоустрою та екології виконкому Автозаводської районної ради у м. Кременчуці та державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища Полтавської області складено акт № 60 про обстеження зелених насаджень, що підлягають знесенню. Згідно з цим актом на земельній ділянці площею 9029 кв. м по проспекту 50-річчя Жовтня, 120 у м. Кременчуці підлягають знесенню 37 дерев, відновна вартість яких становить 18 266,67 грн. Перевіркою з’ясовано, що знесення зелених насаджень – 34 дерев проводилось приватною фірмою до реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт, що є порушенням пункту 3 Порядку виконання підготовчих робіт, затвердженого постановою КМУ від 13 квітня 2012 р. № 466. Оскільки пунктом 4 цього ж Порядку контроль за виконанням підготовчих робіт здійснюється Інспекцією ДБК, прокуратурою м. Кременчука 13 листопада 2012 р. внесено подання про усунення виявлених порушень начальнику Інспекції ДБК у Полтавській області.

На думку Уповноваженого з прав людини, право громадян на безпечне для життя і здоров’я довкілля може бути забезпечено тільки за виконання таких умов:

- *удосконалення державного управління у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів;*
- *встановлення штрафних санкцій за забруднення довкілля, які стимулювали б до технологічних змін, інновацій, впровадження ресурсозберігаючих технологій тощо;*
- *вдосконалення економічних механізмів природокористування, що стимулюватиме до раціонального природокористування, охорони та відтворення природних ресурсів;*
- *продовження законотворчої роботи щодо вдосконалення національного законодавства у сфері екологічних прав та узгодження його з міжнародними стандартами;*
- *поетапне оновлення основних фондів промислової і транспортної інфраструктури;*
- *посилення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства;*
- *належне фінансування природоохоронних заходів;*
- *сприяння формуванню інститутів громадянського суспільства;*
- *забезпечення вільного доступу до інформації про стан довкілля та залучення громадськості до прийняття екологічно важливих рішень.*

РОЗДІЛ 4

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ, НЕДИСКРИМІНАЦІЯ ТА ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ

Упродовж 2012 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло **739** повідомлень про порушення прав дітей, з них **71** – на особистому прийомі.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що найгострішими залишаються проблеми забезпечення права дитини на життя та охорону здоров'я, подолання дитячої бідності, безпритульності та бездоглядності, соціального сирітства, насильства стосовно дітей та їх сексуальної експлуатації тощо. Більшість повідомлень стосувалися порушень прав дитини на отримання державних соціальних допомог, аліментів, житла, на виховання в сім'ї.

4.1. ПРАВО ДИТИНИ НА ЖИТТЯ ТА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Стаття 49 Конституції України (витяг)

Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена.

Держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності.

Відповідно до статті 6 Закону України “Про охорону дитинства” держава гарантує дитині право на охорону здоров'я, безоплатну кваліфіковану медичну допомогу в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, сприяє створенню безпечних умов для життя і здорового розвитку дитини, раціонального харчування, формуванню навичок здорового способу життя.

Проте сьогодні проблема забезпечення фізичного здоров'я дітей набула особливого значення, зокрема, через обмежене бюджетне фінансування закладів охорони здоров'я, невідповідність сучасним потребам рівня їх оснащеності медичним обладнанням та санітарним транспортом. Особливо це стосується закладів охорони здоров'я, де надається медична допомога дітям і матерям.

Також набули поширення випадки надання дітям медичної допомоги за плату, не забезпечується систематичний контроль за станом здоров'я дітей, які проживають у неблагополучних сім'ях, органи місцевої влади не вживають належних заходів щодо забезпечення прав дітей на ефективне і доступне медичне обслуговування.

За даними ВООЗ, Україна посідає перше місце у світі в рейтингу споживання алкоголю серед дітей і молоді: 40 % підлітків вживають алкогольні напої принаймні раз на місяць. Водночас в Україні не ведеться державна статистика про кількість дітей, хворих на **алкоголізм та наркоманію**.

Незважаючи на це, Кабінетом Міністрів України здійснена спроба вилучити із Закону України "Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей" норми, що дають можливість створювати центри медико-соціальної реабілітації дітей, які вживають алкоголь та наркотичні засоби.

За 12 років Урядом так і не розроблено порядку відшкодування витрат на утримання таких центрів, а також забезпечення їх медикаментами та медичною апаратурою, як це передбачено Положенням про центр медико-соціальної реабілітації дітей. За таких умов місцеві органи влади не зацікавлені розвивати їх мережу.

Ситуація, яка склалася в Україні зі здоров'ям дітей, потребує негайного розв'язання проблем на загальнодержавному рівні. Першочерговим завданням є зупинення погіршення здоров'я, що може бути досягнуто шляхом здійснення державної політики у галузі охорони здоров'я через економічні, соціальні та інші важелі.

За даними Державної служби статистики України, у 2011 р. захворюваність на всі хвороби серед дітей віком 0–17 років становила 11,5 млн випадків. Порівняно з 2000 р. рівень захворюваності зріс на 26,1 %.

Надзвичайно загострилася проблема поширення соціально небезпечних хвороб, а саме: туберкульозу, венеричних, ВІЛ/СНІДу, розладів психіки та поведінки через уживання психоактивних речовин (наркологічні розлади).

Інцидентність захворювання на активний туберкульоз серед дітей віком 0–14 років у 2011 р. становила 8,0 на 100 тис. дітей, а у 2012 р. – 8,4, а серед дітей 15–17 років у 2011 р. – 27,7 на 100 тис. дітей, у 2012 р. – 28,1.

Упродовж 2012 р. зареєстровано 550 дітей віком 0–14 років, яким уперше в житті встановлено діагноз активного туберкульозу.

Високий рівень захворюваності зумовлений несвоєчасним виявленням і неналежним лікуванням хворих, недостатнім фінансуванням, кадровою кризою, недосконалістю лабораторної мережі з мікробіологічної діагностики туберкульозу, низькою мотивацією населення до своєчасного звернення за медичною допомогою та недостатнім доступом уразливих верств населення до медичних послуг.

Попри гостроту проблеми, лише у жовтні 2012 р. була ухвалена Загальнодержавна цільова соціальна програма протидії захворюванню на туберкульоз на 2012–2016 рр.

Продовжують зростати масштаби епідемії **ВІЛ-інфекції/СНІДу**. Серед ВІЛ-інфікованих громадян України 19,2 % – діти віком 0–17 років.

За інформацією Міністерства охорони здоров'я, у 2012 р. 4070 дітей (у т.ч. діти, які народжені ВІЛ-інфікованими жінками, у стадії підтвердження ВІЛ-статусу) віком 0–14 років уперше в житті поставлені на диспансерний облік, 69 дітей – віком 15–17 років (табл. 4.1).

З метою стабілізації епідемічної ситуації, зниження рівня захворюваності та смертності від ВІЛ-інфекції/СНІДу реалізується Загальнодержавна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 рр.

Однак, на переконання Уповноваженого, заходів, що вживаються для подолання таких хвороб, як туберкульоз і СНІД, недостатньо. Щоб реагувати на епідемію більш масштабно й ефективно, потрібно вирішити ще чимало питань:

- планування бюджету, який би гарантував повне фінансування і впровадження всіх запропонованих програм з контролю над захворюваністю на ВІЛ/СНІД, туберкульоз;

Таблиця 4.1. Кількість осіб з уперше в житті встановленим діагнозом ВІЛ-інфекції/СНІД і померлих від СНІДу серед громадян України (за оперативною інформацією Українського центру контролю за соціально небезпечними хворобами МОЗ України)

ВІЛ-інфіковані особи	січень – листопад 2012 р.		
	нові випадки		померлі від СНІДу
	ВІЛ-інфекції	СНІДу	
Усього	19 019	9272	3473
У тому числі діти до 14 років	3722	82	12

- посилення прозорості у процесах закупівлі ліків;
- забезпечення рівного доступу до послуг з профілактики, лікування, догляду та підтримки вразливих груп населення;
- збільшення кількості центрів консультування та тестування тощо.

Більшість причин захворювань та передчасної смерті населення, у тому числі дітей, пов'язані з факторами ризику, які можна зменшити або яким можна запобігти.

У рамках здійснення Уповноваженим з прав людини парламентського контролю за дотриманням конституційних прав людини у жовтні 2012 р. працівниками Секретаріату відвідано медичні заклади Вінниччини з метою моніторингу стану забезпечення права громадян на охорону здоров'я.

Поряд з тим, що у Вінницькій області є значні позитивні зрушення у результаті реалізації медичної реформи, у ході візиту були виявлені такі проблеми:

- медична допомога сільському населенню надається переважно молодшими спеціалістами з медичною освітою, а не лікарями;
- неможливість отримати лікарняний по догляду за дитиною у разі відсутності лікаря в населеному пункті (Немирівський район);
- низька можливість доступу жителів сіл до якісних медичних послуг (типовою є ситуація, коли дороги до віддалених від районного центру сіл не дають змоги забезпечити вчасне надання екстреної медичної допомоги людям, які її потребують);
- відсутність транспортного сполучення змушує жителів самостійно винаймати автотранспорт для вирішення вкрай важливих питань: лікування, придбання ліків тощо;
- потребують покращення матеріально-технічного стану фельдшерсько-акушерські пункти, у тому числі забезпечення транспортом медичного персоналу.

Уповноважений з прав людини вважає за необхідне зазначити, що головною ідеєю реформи системи охорони здоров'я дітей має бути створення такої моделі медичного обслуговування, яка забезпечувала б абсолютну доступність кожного до медичних послуг, гарантувала їх високу якість, економічність, результативність. Пріоритетом повинна стати профілактика дитячої захворюваності. Необхідно також забезпечити беззастережне дотримання конституційної норми щодо безоплатного лікування дітей.

Однією з головних небезпек, що загрожують здоров'ю дітей, є дитячий травматизм. Майже щодня засоби масової інформації повідомляють про наслідки побутового травматизму дітей, який в Україні є одним з основних чинників смерті дітей від зовнішніх причин. Щороку в результаті нещасних випадків гине близько тисячі дітей до 14 років, тисячі потрапляють на лікарняне ліжко або у відділення невідкладної допомоги, дехто на все життя залишається інвалідом.

Не останню роль у цьому питанні відіграє відсутність достатнього догляду за дітьми з боку батьків, а також такі чинники, як відсутність достатньої мережі дошкільних та позашкільних навчальних закладів, через що батьки змушені залишати дітей самих удома.

Уповноважений з прав людини вважає, що держава зобов'язана захищати дітей, створюючи для цього умови, що максимально гарантували б безпеку їхнього життя й здоров'я. Усі програми у галузі охорони здоров'я дітей повинні обов'язково включати профілактику дитячого травматизму і боротьбу з ним. Треба також запровадити спеціальні навчальні програми, а також теле- і радіо-програми з питань безпеки життя. Усі ці заходи мають бути об'єднані в єдину систему профілактики дитячого травматизму.

4.2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

Стаття 48 Конституції України

Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

За висновками Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, протягом останніх десяти років рівень бідності в домогосподарствах з дітьми майже удвічі перевищує рівень бідності домогосподарств без дітей.

Діти, які виховуються у бідних родинях, позбавлені повноцінного харчування, не мають належних одягу, взуття, житлових умов, через це їх можливості отримати якісну освіту вкрай обмежені.

Навіть збільшення обсягів надання державної допомоги сім'ям з дітьми та кількості сімей, які її отримують, виходячи зі змісту звернень, надісланих Уповноваженому, виявилось недостатнім для забезпечення гідного рівня їхнього життя, особливо багатодітних та неповних сімей.

Уповноважений з прав людини, підтримуючи послідовну державну політику на збільшення **допомоги на дітей особливо вразливим категоріям родин – одиноким матерям** (батькам), вважає, що загальний розмір цієї допомоги не дає змоги забезпечити дітей у цих родинях найнеобхіднішим. Так, у грудні 2012 р. розмір допомоги на дітей до шести років одиноким матерям (батькам) становив від 288,3 грн до 480,5 грн (залежно від доходу сім'ї) та був збільшений протягом року лише на 7,5 %. При цьому фактичний розмір прожиткового мінімуму для цієї категорії дітей у жовтні становив 1030 грн, що на 10,5 % перевищує затверджений у Законі про Державний бюджет України на 2012 р. розмір прожиткового мінімуму.

За статистичними даними, 90 % одержувачів допомоги на дітей одиноких матерів (батьків) отримують її у мінімальному розмірі. Звернення одиноких матерів до Уповноваженого свідчать, що нормативно-правові механізми визначення права одинокої матері на допомогу в більших розмірах є вкрай складними та такими, що створюють перешкоди для її призначення.

За таких умов значно погіршують ситуацію рішення місцевих органів соціального захисту населення про припинення виплати державної допомоги одинокій матері, якщо жінка проживає з чоловіком, з яким не перебуває у зареєстрованому шлюбі, і вони спільно ведуть господарство та разом виховують дітей.

До Уповноваженого з прав людини звернулася *Олена Б.*, одинока мати з *Житомирської області*, на утриманні якої перебуває п'ятеро дітей: 2002, 2007, 2008, 2009 та 2011 років народження. Заявниця одержує допомогу як одинока мати лише на дитину 2011 р. народження. Виплати такої допомоги на інших чотирьох дітей було припинено управлінням праці та соціального захисту населення Коростенської міської ради з квітня 2010 р. Підставою для прийняття такого рішення слугувало встановлення державним соціальним інспектором факту спільного проживання заявниці з чоловіком, який під час обстеження житлово-побутових умов родини назвав себе батьком дітей.

Водночас умови, за яких виплата допомоги на дітей одиноким матеріям припиняється, не містить такої підстави, як встановлення факту спільного проживання жінки з батьком дітей на підставі акта соціального працівника.

Завдяки втручання Уповноваженого з прав людини конституційне право одинокої матері на соціальний захист було поновлено.

Такий випадок не є поодиноким. Інтернет-сайти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування звітують про кількісні показники управлінні праці та соціального захисту населення щодо припинення виплат допомоги одиноким матерям. Підвищена увага до умов проживання такої категорії сімей пояснюється нібито зловживанням жінками встановленням статусу одинокої матері. При цьому не враховується, що збільшення частки дітей, народжених жінками, які не перебувають у зареєстрованому шлюбі, насамперед пов'язано із комплексною проблемою економічної нестабільності, безробіття, від тривалої вимушеної міграції матерів та батьків, у переважній більшості за кордон тощо.

Уповноважений з прав людини змушена привернути увагу до надзвичайно гострої проблеми, пов'язаної з **реалізацією батьками обов'язку щодо утримання своїх дітей**. Йдеться передусім про сплату аліментів за рішенням суду в разі ухилення батьків від утримання дітей. За злісне ухилення батьків від сплати аліментів вони підлягають притягненню до кримінальної відповідальності згідно зі статтею 164 КК України.

За повідомленням Міністерства юстиції, щонайменше 10 тис. осіб в Україні навіть після рішення суду уникають сплати аліментів, брутально порушуючи права своїх дітей. Саме злісна несплата аліментів є найпоширенішою причиною, через

яку державні виконавці та стягувачі змушені вимагати порушення кримінальних справ проти боржників.

Проте правоохоронні органи не дуже охоче застосовують стосовно порушників заходи кримінально-правового впливу для захисту порушених прав дітей на достатній життєвий рівень, про що свідчать непоодинокі звернення громадян до Уповноваженого з прав людини.

Так, до Уповноваженого звернулася громадянка *Алла Д. з Біляївського району Одеської області*, яка виховує двох малолітніх дітей і батько яких упродовж 2009–2012 рр. заборгував понад 20 тис. грн аліментів. Однак Біляївським РВ ГУ МВС України в Одеській області їй було відмовлено в порушенні кримінальної справи проти боржника за злісне ухилення від сплати аліментів. Завдяки втручання Уповноваженого рішення про відмову в порушенні кримінальної справи було скасоване, а матеріали – направлені для проведення додаткової перевірки.

Також до Уповноваженого звернувся громадянин *Василь О. з Київської області*, донька якого тяжко хворіє і вже тривалий час не отримує аліментів на свого малолітнього сина. Борг на час звернення становив понад 18 тис. грн. Лише після втручання Уповноваженого державним виконавцем було вжито відповідних заходів для виконання рішення суду, і борг боржником сплачено.

За зверненням громадянки *Ольги К. з Сумської області* Уповноваженим з прав людини внесено подання керівникові підприємства, яке утримало із заробітної плати батька дитини аліменти, проте не здійснило їх перерахування. Зазначене подання Уповноваженого задоволено. Поновлено право дитини на отримання аліментів.

За підтримки Уповноваженим позовної заяви громадянки *Олени Д. з Запорізької області* Михайлівським районним судом Запорізької області ухвалено рішення про збільшення розміру аліментів на утримання її малолітньої доньки, 2004 року народження.

Статтею 196 Сімейного кодексу України передбачена відповідальність платника аліментів за прострочення їх сплати. Зокрема, при виникненні заборгованості за аліментами, що стягуються відповідно до рішення суду, з вини платника одержувач аліментів має право на стягнення неустойки (пені) у розмірі одного відсотка від суми несплачених аліментів за кожен день прострочення. Активніше застосування судами зазначеної санкції певною мірою сприяло б забезпеченню належного виконання аліментних зобов'язань та поновленню прав дітей.

Уповноважений з прав людини переконана, що проблема забезпечення права кожної дитини на достатній життєвий рівень потребує комплексного підходу, запровадження спеціальних програм, які б максимально враховували індивідуальні особливості кожної родини, підвищення розмірів державної допомоги на дітей, а також оцінки ефективності дій органів влади за реальним покращенням умов та якості життя родин з дітьми.

4.3. ПРАВО ДИТИНИ НА ВИХОВАННЯ В СІМ'Ї

Стаття 51 Конституції України (витяг)

Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою.

Відповідно до статті 51 Конституції України, статті 5 Сімейного кодексу України держава охороняє сім'ю, дитинство, материнство, батьківство, забезпечує охорону прав матері та батька, створює умови для зміцнення сім'ї. Кожна дитина має право на проживання в сім'ї разом з батьками або в сім'ї одного з них та на піклування батьків.

У Конвенції ООН про права дитини (стаття 9) визначено, що держава має забезпечити, щоб дитина не розлучалася з батьками всупереч їх бажанню, за винятком випадків, коли за рішенням суду буде встановлено, що таке розлучення необхідне в якнайкращих інтересах дитини.

Україна послідовно приєднується до міжнародних договорів, пов'язаних зі здійсненням батьківських прав і виконанням обов'язків як матеріального, так і нематеріального характеру.

Однак моніторинг Уповноваженого свідчить, що державна політика не завжди спрямована на підтримку інституту сім'ї. Щороку близько 8 тис. дітей залишаються без батьківського піклування, зокрема через складні життєві обставини, безвідповідальне ставлення батьків до виконання своїх обов'язків, вживання батьками алкоголю, наркотичних засобів, а також через їхнє жорстоке поводження з дитиною.

Відповідно до статті 164 Сімейного кодексу України у разі невиконання своїх обов'язків, експлуатації дітей та з ряду інших причин батьки можуть бути позбавлені батьківських прав. У 2009–2011 рр. порівняно з попередніми роками дещо зменшилася кількість справ, у яких судами першої інстанції винесені рішення про задоволення позову щодо **позбавлення батьківських прав**, однак їх кількість залишається досить значною. Щороку судами першої інстанції приймається понад 10–11 тис. рішень із задоволенням позову (табл. 4.2).

Водночас моніторинг та аналіз звернень до Уповноваженого з прав людини свідчить, що відібрання дитини у батьків також здійснюється без рішення суду чи органу опіки та піклування під час проведення профілактичних рейдів або обстеження умов проживання родини. 3-поміж підстав, які слугують аргументом для відібрання дитини, домінуючою є фінансова неспроможність батьків забезпечити належне утримання дитини.

У зверненнях громадяни повідомляють про зловживання окремими органами опіки та піклування повноваженнями на відібрання дітей від батьків та позбав-

Таблиця 4.2. Розгляд судами першої інстанції справ про позбавлення батьківських прав (за даними Державної служби статистики)

	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Залишок нерозглянутих справ на початок року	787	1526	2 713	2916	3068	3134	2599
Надійшло справ за рік	6542	15 441	19 651	18 017	15 885	13 620	13 361
Розглянуто справ з ухваленням рішення	5688	13 287	17 587	15 864	14 101	12 482	11 847
з них із задоволенням позову	5403	12 774	16 262	14 424	12 899	11 384	10 894

лення батьківських прав. Звернення про необґрунтоване вилучення дітей із сім'ї надійшли з *Автономної Республіки Крим, Донецької, Полтавської, Кіровоградської та інших областей.*

Так, до Уповноваженого звернулася громадянка *Галина Р., мешканка м. Артемівська Донецької області*, яка перебувала під слідством і була звільнена в залі суду. Вона скаржилася на органи місцевої влади, які понад півроку відмовляли їй у поверненні сина на виховання. Лише за втручання Уповноваженого дитину повернуто матері, чим поновлено право дитини на виховання в рідній сім'ї.

За оперативного втручання Уповноваженого мешканкам *Нижньогірського району АР Крим Анжелі С. та Анні С.* повернуто на виховання їхніх малолітніх дітей, які були відібрані органом опіки та піклування без достатніх підстав.

Така ситуація не може не викликати занепокоєння, і тому Уповноважений з прав людини звернулася до Міністра соціальної політики України з вимогою здійснити комплексне вивчення стану дотримання службами у справах дітей, органами опіки та піклування вимог законодавства при відібранні дітей без позбавлення батьківських прав та його результати винести на розгляд колегії Міністерства.

Уповноважений з прав людини вважає, що кожне рішення про відібрання дитини від батьків та позбавлення батьківських прав має прийматися на підставі всебічного вивчення реального стану забезпечення прав дитини в сім'ї та виключно в інтересах дитини.

Пріоритетними в державі повинні бути програми, спрямовані на своєчасне **надання допомоги сім'ям, які опинилися в складних життєвих обставинах**, індивідуальну реабілітаційну та коригувальну допомогу дітям, які виховуються у таких сім'ях. Реалізація таких програм сприятиме подоланню дитячої безпритульності та бездоглядності, запобіганню поширення такого явища, як соціальне сирітство.

Водночас актуальним залишається питання щодо поліпшення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів опіки та піклування, спрямованої на профілактику соціального сирітства, розроблення комплексних соціальних послуг для дітей, позбавлених батьківського піклування, та сімей з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах, упровадження нових технологій соціальної роботи з такими дітьми та сім'ями.

Нагальною залишається **проблема дитячого сирітства**. На початок 2013 р. в Україні налічувалося 93 тис. дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Незважаючи на позитивну тенденцію щодо зменшення загальної кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, частка таких дітей у складі дитячого населення залишається високою. Більшості з них було встановлено цей статус, оскільки їхні батьки ухилялися від виконання своїх обов'язків, фактично кинули дитину і не займалися її вихованням.

З 2007 р. в Україні здійснюється Державна цільова програма реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. За цей час зменшилася кількість вихованців інтернатних закладів, простежується поступова відмова від практики переміщення дітей з одного закладу в інший. Реформування дитячих будинків у заклади змішаного типу для дітей дошкільного та шкільного віку створює умови для проживання разом братів і сестер різного віку. Водночас Уповноважений з прав людини вважає, що скорочення кількості інтернатних закладів не повинно супроводжуватися переведенням дітей до закладів, розташованих у інших регіонах. Адже у дітей залишаються рідні, переважно це дідусі й бабусі, які через поганий стан здоров'я та матеріальну скруту неспроможні взяти на виховання онуків-сиріт, але відвідують їх, забирають на канікули. Тому переведення дітей до віддалених закладів може зруйнувати родинні зв'язки.

Уповноважений стурбована й тим, що з метою збереження наповнюваності деяких закладів простежується тенденція до їх наповнення дітьми із багатодітних та малозабезпечених сімей. Через відсутність можливості у таких батьків відвідувати дітей у віддалених інтернатах зазначена обставина стає в подальшому формальною підставою для позбавлення їх батьківських прав.

Питання ліквідації інтернатних закладів має вирішуватись поступово із чітким розумінням того, які послуги з догляду готова запропонувати сьогодні держава дітям та сім'ям з дітьми, які опинилися у складних життєвих обставинах.

Останнім часом активно запроваджуються **сімейні форми піклування**. Значно зросла кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які влаштовані до прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу. У 2012 р. сімейними формами виховання було охоплено 80,6 % таких дітей, що на 7,2 % більше, ніж у 2010 р. Зокрема, над 63 243 дітьми встановлено опіку (піклування), 11 750 дітей влаштовані до дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей.

Позитивним кроком у сфері державної підтримки сімей, які взяли на виховання осиротілих дітей, є внесення у 2012 р. відповідних змін до статті 13 Закону України “Про охорону дитинства”, які дали змогу прийомним сім’ям та дитячим будинкам сімейного типу, а також сім’ям, у яких не менше року проживають троє і більше дітей, включаючи тих, які передані їм під опіку і піклування, отримувати пільги з оплати за користування житлом та комунальними послугами (газопостачання, електропостачання та інші послуги), вартості палива, абонентної плати за користування квартирним телефоном.

Уповноважений з прав людини вважає, що, розвиваючи систему прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, окрему увагу потрібно приділяти якості створення таких сімей та ефективності їх соціального супроводу. При цьому держава повинна підтримувати розвиток усіх форм сімейного виховання дітей, у тому числі усиновлення та опіку.

Усиновлення дедалі більше стає в Україні пріоритетною формою влаштування дітей, які залишилися без батьківського піклування.

Однією з позитивних тенденцій є перевищення національного усиновлення над іноземним. Зважаючи на таку підтримку держави, починаючи з 2008 р., щороку в Україні понад дві тисячі дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, усиновлюються в сім’ї громадян України. Так, протягом 2010 р. 2247 дітей отримали нові родини, у 2011 р. – 2114 дітей, у 2012 р. – 2016 дітей.

Спостерігається тенденція до зменшення кількості випадків усиновлення українських дітей іноземними громадянами, проте залишаються актуальними питання щодо здійснення контролю за умовами проживання і виховання дітей в сім’ях іноземних усиновлювачів, налагодження взаємодії між компетентними органами з питань усиновлення тощо.

Вирішенню цих питань може сприяти приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення, на чому неодноразово наголошував Комітет ООН з прав дитини. Конвенція на сьогодні є єдиним міжнародно-правовим документом, який дає змогу врегулювати на рівні компетентних органів держав-учасниць питання обміну інформацією про дітей, як усиновлених, так і тих, що можуть бути усиновлені.

Окрім того, потребує нового правового регулювання питання громадянства усиновлених іноземцями українських дітей. Адже на сьогодні існує колізія між українським законодавством, за яким усиновлена дитина зберігає до повно-

ліття громадянство України, і законодавством іноземних країн, відповідно до якого усиновлена дитина автоматично набуває громадянство країни усиновлювачів. Таким чином, усиновлена іноземцями дитина фактично набуває подвійного громадянства, що ускладнює можливості України щодо її захисту.

Уповноважений переконана, що іноземне усиновлення має здійснюватися лише у виняткових випадках, зумовлених, наприклад, родинними стосунками або станом здоров'я дитини. Держава має якнайкраще забезпечити умови сімейного виховання для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні.

4.4. ПРАВО ДИТИНИ НА ОСВІТУ

Стаття 53 Конституції України (витяг)

Кожен має право на освіту.

Статтями 28 та 29 Конвенції ООН про права дитини визначається зміст зобов'язань держави щодо забезпечення права дитини на освіту, зокрема: запровадження безплатної й обов'язкової початкової освіти; сприяння розвитку різних форм середньої освіти – як загальної, так і професійної, та забезпечення її доступності для всіх дітей; забезпечення доступності вищої освіти на підставі здібностей дитини, а також доступності інформації та матеріалів у галузі освіти й професійної підготовки для всіх дітей; сприяння регулярному відвідуванню шкіл і зменшенню кількості учнів, які залишають школу.

Уповноважений з прав людини вважає, що вирішальним для України на сучасному етапі є забезпечення якісної освіти та рівного доступу до неї усіх категорій дітей та молоді.

До Уповноваженого надійшли звернення від мешканців *Волинської, Дніпропетровської, Запорізької, Київської та Чернігівської областей* зі скаргами на незаконну відмову у прийнятті дітей до дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, батьки яких не дають згоди на проведення відповідних профілактичних щеплень. Уповноваженим були направлені відповідні запити до Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я, голів обласних державних адміністрацій з проханням вжити заходів для поновлення конституційного права дітей на освіту та недопущення таких порушень у подальшому.

За результатами звернень усі діти, батьки яких звернулися за допомогою, отримали змогу реалізувати своє право на освіту.

Держава забезпечує доступність дошкільної освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Доступність освіти як конституційна гарантія реалізації

права на освіту означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права. Отже, відмова керівників дошкільних навчальних закладів у прийнятті дітей до закладу без відповідних профілактичних щеплень або медичних працівників у видачі довідки про стан здоров'я дитини у разі відмови батьків у проведенні дитині щеплень суперечать Конституції України. Крім того, право дитини на освіту не може залежати від згоди батьків на проведення профілактичних щеплень.

Зважаючи на викладене та те, що на сьогодні в трьох чинних Законах України (“Про захист населення від інфекційних хвороб” (стаття 12), “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” (стаття 27), “Про затвердження Загальнодержавної програми імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб на 2009–2015 роки”) та нормативно-правовому акті центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я (календарі профілактичних щеплень) визначено різні підходи та переліки інфекційних хвороб, проти яких проводяться обов'язкові профілактичні щеплення громадянам України, вакцинація дітей дотепер залишається неузгодженим на законодавчому рівні питанням і потребує врегулювання щодо недопущення звуження прав і обмеження законних інтересів дитини на охорону здоров'я та на освіту в частині скасування заборони відвідування дитячих закладів дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень.

У 2011/12 навчальному році в Україні працювало 19,9 тис. загальноосвітніх навчальних закладів, у яких навчалося 4293 тис. учнів. Порівняно з 2000/01 навчальним роком мережа зазначених закладів скоротилася на 2336 (10,5 %), а чисельність учнів – на 2471 тис. (36,5 %).

За інформацією Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, у 2012 р. мережа загальноосвітніх навчальних закладів продовжує скорочуватись. Так, місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування були прийняті рішення про ліквідацію 76 шкіл, із яких 67 – у сільській місцевості. При цьому протягом останніх двох років спостерігається збільшення кількості учнів початкової школи у результаті зростання народжуваності. Так, у 2012 р. у сільській місцевості зараховано до школи близько 129 тис. першокласників, що майже на 9 тис. більше від попереднього навчального року.

Для організації безкоштовного **підвезення учнів і педагогічних працівників у сільській місцевості** до місць навчання і додому упродовж 2008–2012 рр. було поставлено 2686 транспортних засобів (табл. 4.3).

Однак в Уповноваженого з прав людини викликає стурбованість те, що, незважаючи на позитивні результати виконання Державної цільової соціальної програми “Шкільний автобус”, у країні до цього часу остаточно не розв'язана проблема забезпечення **шкільними автобусами**. За оперативною інформацією з регіонів, є потреба заміни застарілої техніки та забезпечення підвезення за новими маршрутами.

Таблиця 4.3. Кількість придбаних шкільних автобусів у 2008–2012 рр.

Рік	Кошти держбюджету (млн грн)	Кількість придбаних шкільних автобусів у 2008–2012 рр.		
		За кошти держбюджету	За кошти проекту “Рівний доступ до якісної освіти”	За кошти місцевих бюджетів
2008	36,1	246	–	161
2009	–	–	100	150
2010	32,8	112	58	126
2011	75,0	209	–	324
2012	236,4	900	–	300
Всього		1467	158	1061

Аналіз звернень до Уповноваженого свідчить, що використання старого авто-транспорту і нерозв’язаність проблеми сільських доріг становлять пряму загрозу безпеці дітей по дорозі до школи та зі школи. До того ж діти зі школи іншого села повертаються додому майже увечері, що призводить до їхнього фізичного виснаження, а також потребує додаткових матеріальних витрат для забезпечення належного харчування і так незаможних сільських сімей.

Під час моніторингового візиту працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини до Немирівського, Жмеринського та Шаргородського районів Вінницької області особлива увага приділялася питанням **забезпечення реалізації прав дитини, зокрема на освіту.**

У зв’язку з оптимізацією мережі сільських загальноосвітніх навчальних закладів у 2011 р. була закрита школа у с. Забужжя Немирівського району. Тому діти змушені були перейти до Сокилецької ЗОШ, у якій навчаються діти з п’яти сіл. Для організації підвезення учнів до школи дітей забезпечили шкільним автобусом. Однак діти з с. Забужжя, яких першими забирає шкільний автобус, уже о 6.45 повинні бути на зупинці. Таким чином, діти перебувають у дорозі по дві години – до початку навчання та після уроків.

Крім того, зважаючи на те, що світловий день у осінньо-зимовий час не тривалий, дітей відпускають з останніх уроків, щоб вони мали змогу повернутися додому до настання темряви.

Уповноважений переконана, що оптимізація мережі сільських шкіл повинна відбуватися лише за умов вирішення питань організації підвезення дітей до місць навчання та ремонту доріг, підтримки розвитку інших форм доступу сільських дітей до якісної освіти.

За депутатським запитом народних депутатів України Д. В. Шлемка та Ю. А. Кармазіна щодо примусового збору готівкових коштів у Одеському навчально-виховному комплексі № 90 ім. О. С. Пушкіна, грубого порушення прав дитини неприпустимими методами забезпечення шкільної дисципліни Уповноваженим з прав людини було відкрито провадження про забезпечення конституційного права громадян України на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти та про захист честі й гідності учня цього навчального закладу.

На запит Уповноваженого з прав людини керівництвом Державної інспекції навчальних закладів України повідомлено, що місцевими органами управління освітою та органами прокуратури Одеської області вжито невідкладних заходів для узгодження з вимогами чинного законодавства процедури збору благодійних внесків у ОНВК № 90. У централізованій бухгалтерії відділу освіти Приморської районної адміністрації Одеської міської ради відкритий відповідний рахунок.

За допущені порушення притягнуто до дисциплінарної відповідальності директора та двох заступників директора школи з навчально-виховної роботи.

Відповідно до статті 24 Конвенції про права інвалідів державою визнано **право інвалідів на освіту**. Для реалізації цього права без дискримінації й на підставі рівності можливостей держава зобов'язується забезпечити інклюзивну освіту на всіх рівнях і навчання протягом усього життя, прагнучи при цьому до розвитку особистості, талантів і творчості інвалідів, а також їхніх розумових і фізичних здібностей у найповнішому обсязі.

Здобутком двох останніх років є приведення законодавчої та нормативно-правової бази про загальну середню освіту стосовно дітей з особливими освітніми потребами до міжнародних норм, Конвенції ООН про права дитини.

Проте змін ще потребує законодавство про дошкільну, професійно-технічну та вищу освіту щодо забезпечення відповідного права дітей з особливими потребами.

При цьому впровадження інклюзивної освіти в Україні – складне, неоднозначне завдання, що потребує розгляду та розробки не тільки нормативно-правових, а й психолого-педагогічних, програмно-змістових, соціально-психологічних засад.

Готовність навчальних закладів до повноцінного забезпечення інклюзивної освіти не витримує критики. Дуже мала кількість навчальних закладів в Україні пристосована для навчання осіб з особливими потребами, а саме: обладнані пандусами, меблями, спеціальними гігієнічними кімнатами тощо. На даний час в Україні тільки 11–12 % загальної кількості навчальних закладів є доступними

для дітей-інвалідів. З них 39,2 % обладнані пандусами, і лише 21 % цих навчальних закладів відповідає правилам безпеки в сенсі адаптації для вільного перебування дітей з інвалідністю.

Крім того, без сформованої громадської думки, налаштованої на підтримку та толерантне сприйняття ідеї інклюзивної освіти, цей процес може зіткнутися з несприйняттям або навіть супротивом. На думку Уповноваженого, органами освіти має бути проведена належна інформаційно-роз'яснювальна робота з педагогічною та батьківською громадськістю, спрямована на формування громадської думки на підтримку та толерантне сприйняття ідеї інклюзивної освіти.

Уповноважений з прав людини вважає, що зусилля органів влади мають бути спрямовані на забезпечення доступності дітей до безплатної та якісної освіти, ліквідацію будь-якої дискримінації та соціальної ізоляції дітей за місцем проживання, соціальним становищем батьків, національною чи мовною ознакою тощо.

4.5. ПРАВО ДИТИНИ НА ЖИТЛО

Найгострішою проблемою сімей з дітьми залишається забезпечення належних житлових умов, захист права дітей на володіння та користування житловими приміщеннями. Зважаючи на це, Уповноважений з прав людини приділяє особливу увагу захистові житлових прав сімей з дітьми, а також забезпеченню майнових і житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Так, завдяки втручанням Уповноваженого встановлено, що в ході примусового виконання вироку Оболонського районного суду м. Києва в частині конфіскації в дохід держави всього майна, що належало засудженому Валерію Ш., допущено порушення житлових прав його малолітньої дитини.

За результатами додаткової перевірки законності продажу квартири, в якій зареєстрована малолітня дитина власника житла та її законний представник – мати, прокуратурою м. Києва пред'явлено позов до суду про визнання проведення торгів недійсними. Відповідно до статті 45 Цивільного процесуального кодексу України Уповноважений звернувся до суду із заявою про захист майнових прав дитини та участь у цій справі.

Аналогічний випадок мав місце у Донецькій області. Під продаж у рахунок забезпечення майнового позову трохи не потрапив будинок – єдине житло, право користування яким мала малолітня дитина. Уповноважений звернувся до мера м. Дзержинська щодо неприпустимості позбавлення права дитини на користування житлом. Як наслідок, орган опіки та піклування не надав дозволу на відчуження цього житла. Таким чином, було збережено право дитини на проживання та користування житловим приміщенням.

Протягом останніх трьох років в Україні вжито низку заходів щодо захисту права дитини на житло, зокрема приділялася увага захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Так:

- з 2010 р. введено норму щодо взяття дітей зазначеної категорії, на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, з 16-річного віку, а не з 18, як було раніше;
- з метою збереження житла дитини-сироти на час її перебування в сім'ї громадян або інтернатних закладах надано можливість передавати житло, яке належить дитині на праві власності, в оренду іншим громадянам до повернення дитини після досягнення нею повноліття. Це дає можливість підтримувати житло в належному стані, а на рахунок дитини надходять кошти за оренду житла;
- Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту майнових прав дітей” від 12 січня 2012 р. № 4314-VI внесено зміни до статті 177 Сімейного кодексу України, якими зобов'язано орган опіки та піклування повідомляти нотаріуса про накладення заборони відчуження майна, яке належить дитині на праві власності.

Проте моніторинг звернень до Уповноваженого з прав людини свідчить, що забезпечення права на житло дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа залишається декларативним.

До Уповноваженого звернулася громадянка *Олександра Д., мешканка м. Красний Лиман*, яка є опікуном двох неповнолітніх дітей, позбавлених батьківського піклування, щодо порушення їхніх житлових прав. Відповідно до рішень виконавчого комітету Краснолиманської міської ради від 22 січня 2008 р. № 10, 11 за дітьми було закріплено житлову площу за адресою: Казарма, 3 км, м. Красний Лиман, Донецька обл. Незважаючи на те, що держава гарантує дітям, позбавленим батьківського піклування, збереження права на житло, в якому вони проживали з батьками до встановлення опіки та піклування, рішенням ДП “Донецька залізниця” це приміщення було знесене. Враховуючи, що житлові права дітей були порушені, Краснолиманський міський суд Донецької області виніс рішення від 13 січня 2012 р., яким зобов'язав підприємство надати неповнолітнім дітям упорядковане житло замість знесеного. Проте рішення суду до цього часу підприємством не виконано. На запит Уповноваженого з прав людини керівник Державного підприємства “Донецька залізниця” поінформував про неможливість виконання цього рішення суду через відсутність коштів на придбання житла. З огляду на те, що в діях ДП “Донецька залізниця” вбачається порушення конституційного права на житло двох неповнолітніх дітей, позбавлених батьківського піклування, Уповноваженим з прав людини скеровано вимогу до керівництва Укрзалізниці взяти ситуацію під особистий контроль та сприяти поновленню порушених прав дітей. Питання продовжує перебувати на контролі Уповноваженого.

За статистичними даними, понад 36 % дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, не мають житла. Щороку досягає повноліття 13–14 тис. дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, з яких близько 5 тис. потребують поліпшення житлових умов. Утім, забезпечується житлом, у тому числі й з фонду соціального призначення, лише 6–8% дітей від потреби.

Не може не турбувати той факт, що відповідно до чинного законодавства у кращому випадку за дітьми, позбавленими батьківського піклування, закріплюється житло, в якому вони були зареєстровані до влаштування до державних закладів. Однак, здобувши освіту, такі діти змушені повертатися до батьків, які пиячили, вживали наркотики, вчиняли злочини, насильство стосовно дитини та були позбавлені батьківських прав. У таких дітей немає жодної можливості навіть стати на квартирний облік.

Проблемним залишається також захист прав на житло дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у яких закінчився термін перебування під опікою та піклуванням, у прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, державних закладах або у фізичних осіб. Ця проблема пов'язана з незабезпеченням органами опіки та піклування збереження їх власності, а також з недотриманням вимог законодавства щодо забезпечення дітей цієї категорії впорядкованим житлом.

Так, з проханням сприяти вирішенню житлового питання звернулася до Уповноваженого з прав людини *Юля М.*, особа з числа дітей, позбавлених батьківського піклування, яка після завершення навчання у вищому професійному училищі Житомирського державного технологічного університету з 2010 р. залишилася без даху над головою. Після звернення Уповноваженого до голови районної державної адміністрації поновлено житлові права дівчини – їй виділено житловий будинок та вирішено питання щодо її подальшої реєстрації за місцем проживання.

Порушення такого комплексу прав дитини не сталося б, якби забезпечувався належним чином соціальний супровід осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після повернення від державного опікуна.

Уповноважений переконана, що такі питання треба вирішувати на системному рівні. Стає дедалі очевиднішим, що без ефективного запровадження відповідних загальнодержавної і регіональних програм розв'язати проблему забезпечення житлом осіб з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, неможливо.

З метою посилення соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа у 2012 р. направлено подання Уповноваженого до Президента України щодо захисту житлових та майнових прав дітей.

4.6. ПРОБЛЕМИ НАСИЛЬСТВА НАД ДІТЬМИ ТА ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ З НИМИ

Стаття 28 Конституції України (витяз)

Кожен має право на повагу до його гідності.

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Стаття 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню.

У статті 10 Закону України “Про охорону дитинства” встановлено, що держава здійснює захист дитини від усіх форм фізичного і психічного насильства, образи, недбалого і жорстокого поводження з нею, експлуатації, включаючи сексуальні зловживання, використання її для створення та розповсюдження порнографічних матеріалів, примушування до проституції.

Стаття 150 Сімейного кодексу України забороняє фізичні покарання дітей, що принижують людську гідність. Водночас 45 % українських дітей під час опитування визнали, що зазнають насильства в сім’ї.

Уповноважений з прав людини змушена констатувати, що не зменшується кількість звернень від дітей, у яких вони повідомляють про насильство з боку батьків, опікунів, вчителів, а також самих дітей, у тому числі в інтернатних закладах, прийомних сім’ях, дитячих будинках сімейного типу.

Так, до Уповноваженого звернувся громадянин В., батько 14-річної дівчинки, яка пішла з дому. Батько сам виховував доньку, називав себе глибоко віруючою людиною і виховував дівчинку відповідно до своїх поглядів на життя: за будь-яку маленьку провину чи непослух наказував різкою. Дитина не витримала, втекла з дому і сама попросилася до притулку. Зі слів дівчинки, батько майже десять років поведився з нею жорстоко.

Цей приклад, як і опитування дітей, свідчить про те, що явище жорстокого поводження з дітьми в сім’ях має латентний характер. Так, відповідно до статистичних даних, узагальнених Мінсоцполітики за 2012 р., із 110 200 звернень щодо насильства в сім’ї – від дітей надійшло лише 708 звернень. Усього на обліку з приводу насильства чи жорстокого поводження з ними перебувала 1741 дитина.

Водночас жорстоке поводження з дітьми демонструють не тільки батьки, а й учителі, вихователі, однолітки.

До Уповноваженого звернулася мати з *Миколаївської області Любов В.*, дитина якої зазнавала образ та приниження від однокласників та вчителів.

За зверненням Уповноваженого до Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України питання стосовно жорстокого ставлення до дитини з боку дитячого колективу та класного керівника вивчено комісією відділу освіти районної державної адміністрації та розглянуто на засіданні комісії з питань захисту прав дитини при райдержадміністрації.

За результатами розгляду адміністрації навчального закладу та класному керівникові вказано на недостатню виховну роботу щодо міжособистісних стосунків дітей у класі, звернуто увагу на необхідність співпрацювати з батьківською громадськістю та приділяти більше уваги формуванню толерантного ставлення до оточуючих в учнівському і педагогічному колективах. Директора загальноосвітньої школи відділом освіти райдержадміністрації притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Проблема ускладнюється тим, що діти часто соромляться, бояться розповісти про знущання над ними, звернутися до відповідних органів чи вважають це нормою, бо не знають іншого ставлення до себе. Діти, особливо з сільської місцевості чи неблагополучних сімей, переважно поверхово знають про свої права, тому інколи не усвідомлюють, що зазнають жорстокого поводження. Часто про зазначені права дитини не знають батьки (*табл. 4.4*).

Таблиця 4.4. Кількість злочинів, учинених стосовно дітей у 2012 р.

Злочини за Кримінальним кодексом України	Всього дітей, щодо яких учинено злочини	З них:	
		неповнолітніх	малолітніх
Зґвалтування (стаття 152)	90	54	36
Насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом (стаття 153)	124	21	103
Статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості (стаття 155)	69		
Розбещення неповнолітніх (стаття 156)	294		

Нагальною є потреба впровадження програм роботи з дітьми – жертвами домашнього насильства; забезпечення підготовки фахівців, які працюють у сфері запобігання домашньому насильству, зокрема з дітьми; розробка дієвих механізмів раннього виявлення випадків жорстокості стосовно дітей, а також посилення відповідальності дорослих за насильство в сім'ї стосовно малолітніх та неповнолітніх дітей.

Новим викликом для України стало поширення таких явищ, як **торгівля дітьми, залучення їх до проституції та порнографії**. Статтями 34 та 35 Конвенції ООН про права дитини встановлені зобов'язання для країн-учасниць щодо захисту дітей від усіх форм сексуальної експлуатації та сексуального насильства, від викрадень, торгівлі ними чи їх контрабанди з будь-якою метою і в будь-якій формі.

На жаль, Україна на сьогодні залишається як джерелом, так і транзитною країною для торгівлі людьми, дітьми зокрема. За даними МВС України, у 2011 р. було зареєстровано 172 злочини, за 9 місяців 2012 р. – 151 злочин, передбачений статтею 149 Кримінального кодексу України “Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини”, від яких потерпіло у 2011 р. 10 дітей, за 9 місяців 2012 р. – 14 дітей.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що найчастіше продають дітей їхні найрідніші люди – батьки. Інколи на злочинний шлях їх штовхають матеріальна скрута та безвихідь у життєвих ситуаціях.

Так, у жовтні 2012 р. у Закарпатській області жінка намагалася продати двох трирічних хлопчиків-близнят. Свою поведінку вона мотивувала важким матеріальним становищем: мовляв, не має за що їх годувати. Про намір продажу дітей до міліції повідомив чоловік, якому жінка на вулиці запропонувала купити її двох малолітніх дітей.

У серпні 2012 р. у Вінницькій області матір і вітчим продали незнайомій жінці за 30 тис. грн п'ятирічного хлопчика, мотивуючи свій вчинок також тяжким матеріальним становищем. У цій родині виховується ще одна малолітня дитина.

Як свідчать результати моніторингу Уповноваженого, завуальованою формою торгівлі дітьми стало використання сучасних репродуктивних допоміжних технологій по народженню дитини, у тому числі **сурогатного материнства**.

Відсутність належного правового регулювання процедури сурогатного материнства та належного контролю за наданням такої платної медичної допомоги створюють можливість для використання наукових досягнень у злочинних цілях, зокрема торгівлі народженими дітьми, а також порушення прав та законних інтересів дитини. Народжена сурогатною матір'ю дитина не може бути предметом договору.

Уповноважений з прав людини приєдналася до апеляційної скарги щодо захисту прав народжених сурогатною матір'ю близнят у Вінницькій області. Після їх народження сурогатна мати не змогла відмовитися від дітей і

вступила у спір з іноземцями про батьківство. Справа перебуває на розгляді в судових інстанціях.

Як засвідчує моніторинг Уповноваженого, в Україні функціонує 27 медичних закладів (клінік та центрів), якими з дозволу МОЗ України застосовуються методи репродуктивних технологій у сфері народження дітей.

Протягом 2012 р. за ініціативою Уповноваженого з прав людини Міністерством охорони здоров'я України та Генеральною прокуратурою України були проведені перевірки медичних закладів, які застосовують репродуктивні технології. За результатами одна клініка була позбавлена ліцензії.

Уповноважений з прав людини вважає, що мають бути прийняті законодавчі та інші нормативно-правові акти, спрямовані на обмеження застосування сурогатного материнства за участю іноземних громадян, зокрема, тих країн, де сурогатне материнство заборонено; на недопущення торгівлі народженою дитиною; забезпечення права сурогатної матері залишити дитину собі; заборону посередницької та рекламної діяльності щодо сурогатного материнства, а також встановлення відповідальності за порушення умов та порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій.

Сьогодні питання сурогатного материнства регулюються лише статтею 48 Основ законодавства України про охорону здоров'я, статтею 123 Сімейного кодексу України, статтею 281 Цивільного кодексу України та наказом Міністерства охорони здоров'я від 23 грудня 2008 р. № 771 “Про затвердження Інструкції про порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій”.

У 2002 р. Україна підписала Конвенцію про захист прав та гідності людини у зв'язку з використанням досягнень біології та медицини: Конвенцію про права людини та біомедицину.

Наразі актуальними є питання ратифікації згаданої Конвенції, імплементації її положень в національне законодавство та розробки закону про репродукцію людини.

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій **сексуальна експлуатація та сексуальне насильство над дітьми** набули загрозливих масштабів, і не тільки в Україні.

За даними Дитячого фонду ООН, близько 2 млн дітей щорічно використовується у “секс-індустрії”, в Інтернеті розміщено понад мільйон фотографій 10–20 тис. дітей, з яких встановлено особи лише кількох сотень. Понад 75 % усієї дитячої порнографії розповсюджується саме через Інтернет. Кількість педофілів, постійно підключених до Інтернету, становить близько 750 тис.

В Україні немає статистичних даних щодо дітей, які стали жертвами сексуальної експлуатації, зокрема, щодо статі, віку, місцезнаходження дітей. Уповноважений з прав людини вважає, що такий облік має бути терміново запроваджено.

За ввезення, виготовлення, зберігання, збут і розповсюдження предметів порнографічного характеру статтею 301 Кримінального кодексу України передбачено покарання у вигляді штрафу до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт на строк до шести місяців, або обмеження волі на строк до трьох років, з конфіскацією порнографічних предметів та засобів їх виготовлення і розповсюдження. Водночас у чинному законодавстві не встановлена відповідальність за володіння порнографічною продукцією з використанням дитячих образів за допомогою комп'ютерних систем для себе чи іншої особи, як того вимагає стаття 9 ратифікованої Україною ще у 2005 р. Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність.

Також Уповноважений вважає, що слід невідкладно внести зміни до кримінального законодавства України, зокрема, криміналізувати користування продукцією з використанням дитячих образів у виготовленні порнографічної та еротичної продукції, а також запровадити кримінальну відповідальність за користування та володіння зазначеною продукцією, так званий грумінг – входження в довіру в Інтернеті до дитини з метою схилення її до будь-якого брутального поводження, у тому числі сексуального задоволення дорослої людини.

Статтею 303 Кримінального кодексу України передбачено відповідальність за втягнення неповнолітньої чи малолітньої дитини в заняття проституцією або примушування до заняття проституцією. Однак кримінальної відповідальності за отримання сексуальних послуг від дитини за будь-яку форму винагороди Кодексом не передбачено.

Водночас статтею 181¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність за заняття проституцією. Оскільки адміністративна відповідальність настає з 16 років, діти віком від 16 до 18 років сприймаються як злочинці. Їх законодавець не розглядає як жертв сексуальної експлуатації, що є неприпустимим відповідно до всіх міжнародних стандартів у сфері захисту прав дитини.

У 2012 р. Україною ратифіковано Конвенцію Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства.

Ратифікація та подальше набуття чинності Конвенцією має створити ефективний міжнародно-правовий механізм протидії, спрямований на припинення та запобігання сексуальній експлуатації дітей шляхом вжиття законодавчих та інших заходів, які мають на меті вдосконалення правового регулювання та встановлення відповідальності за злочини, пов'язані з експлуатацією дітей.

Проте, попри ратифікацію Конвенції, до цього часу національне законодавство не узгоджено з положеннями Конвенції, що унеможлиблює її застосування. На думку Уповноваженого з прав людини, без приведення національного законодавства у відповідність до положень цієї Конвенції запровадження її норм у правозастосовну практику не видається можливим.

4.7. ДІТИ В КОНФЛІКТІ З ЗАКОНОМ

У 2011 р. були прийняті два основоположні документи:

- Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні, схвалена Указом Президента України від 24 травня 2011 № 597/2011;
- План заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1039.

Урядовий План заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні не в повному обсязі відповідає основним напрямам Концепції в частині вдосконалення системи профілактики дитячої злочинності, здійснення ефективного судочинства щодо неповнолітніх правопорушників, а також створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх правопорушників.

План заходів зосереджений переважно на роботі з дітьми, які вже вчинили правопорушення, а не на превентивній роботі та запобіганні дитячій злочинності. Крім того, більшість його пунктів розрахована на виконання у 2011–2012 рр., тоді як реалізація Концепції розрахована до 2016 р.

Концепція розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні не містить положень про заходи, яких держава має вживати на захист дітей, які є свідками або жертвами злочину, як того передбачають Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх 1985 р. (Пекінські правила), та статті 39, 40 Конвенції ООН про права дитини.

Конвенція ООН про права дитини, як і Пекінські правила, чітко визначає, що **позбавлення волі до дитини має застосовуватись лише як крайній захід** та що суду потрібно надати широкий комплекс різноманітних заходів впливу для забезпечення більшої гнучкості та максимального уникнення застосування покарання у вигляді позбавлення волі.

За останні п'ять років засуджено 102 778 неповнолітніх. Крім того, до 23 616 застосовано примусові заходи виховного характеру, з них 2626 направлені до училищ чи шкіл соціальної реабілітації, тобто 126 394 неповнолітніх постали перед судом за вчинення суспільно небезпечних діянь. Підлітки віком від 14 до 18 років, яких звільнено від покарання з випробуванням, перебувають під наглядом кримінально-виконавчих інспекцій, які виконують більшою мірою контролюючі функції, аніж соціально-попереджувальні.

Як наслідок, зростає кількість неповнолітніх, які **повторно вчинили злочин**: у першому півріччі 2012 р. таких дітей було 26,8 % (1719 осіб), за аналогічний період 2011 р. – 22 % (1576 осіб).

Через відсутність системи правосуддя щодо дітей, яка передбачає наявність спеціалізованих суддів, адвокатів, діти у слідчих ізоляторах місяцями очікують

розгляду своєї справи, втрачаючи соціальні контакти, перериваючи навчання та набираючись кримінального досвіду. Кваліфікація адвокатів, котрі ведуть “дитячі” справи, у багатьох випадках недостатня.

На сьогодні Кримінальний кодекс України передбачає **альтернативні види покарань**, однак відсутній механізм їх виконання (служба пробачії не створена, а кримінально-виконавча інспекція не має достатньої кількості співробітників для нагляду за засудженими до альтернативних видів покарань). Тому на практиці звільнення неповнолітніх з випробуванням не супроводжується належною роботою, яка була б спрямована на запобігання вчиненню ними нових злочинів.

Уповноваженим з прав людини підтримується рішення Уряду щодо ліквідації п’яти шкіл соціальної реабілітації (Львівська, Донецька, Херсонська, Луганська області, м. Київ), тому що такі заклади є закритими і обмежують свободу дитини, яка не досягла віку кримінальної відповідальності. Проте альтернативні послуги для дітей, які мають проблеми з поведінкою, не створюються і не проводиться системна підготовка педагогічних працівників до роботи з дітьми з девіантною і делінквентною поведінкою.

Крім того, учні ліквідованих шкіл соціальної реабілітації переведені на навчання в інші аналогічні школи, які територіально віддалені від місця проживання батьків, що ускладнює їхнє спілкування з батьками або особами, які їх замінюють, та родичами.

Наразі функціонує шість шкіл соціальної реабілітації: Балахівська (Кіровоградська область), Єнакіївська (Донецька область), Комишуватська (Запорізька область), Миколаївська (м. Миколаїв), Фонтанська (Одеська область) Харківська (м. Харків), у які направляються діти з різних областей України.

Сьогодні вимагає впровадження принципово нових підходів до системи кримінальної юстиції стосовно неповнолітніх, зокрема щодо **впровадження індивідуальних підходів, реабілітаційних потреб та факторів захисту неповнолітніх**.

Новий Кримінальний процесуальний кодекс 2012 р. містить низку нововведень, які піднімають гарантії захисту прав та інтересів дитини, потерпілої від насильства, та свідка злочинів на принципово вищій рівень.

Проте КПК України все ще потребує доопрацювання для повної відповідності нормам Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії та Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства. Зокрема, норми Кодексу не передбачають участі в слідчих (розшукових) діях та під час судового розгляду повнолітніх осіб, яким дитина довіряє. Не забезпечено уникнення контакту між свідком, потерпілим та підозрюваним, обвинуваченим у приміщеннях правоохоронних та судових органів, що передбачається нормами Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства, зокрема у пункті 1(г) статті 31. Не передбачено проведення

допиту спеціально навченим для цього слідчим та в спеціально обладнаних центрах. Також для створення дружніх умов допиту дитини потрібно принципово змінити роль психолога, залученого для проведення слідчих (розшукових) дій, і вилучити педагога з кола осіб, які залучаються для допиту дитини.

4.8. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДІТЕЙ-БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

Останніми роками Україна дедалі більше стає приймаючою і транзитною країною для біженців та шукачів притулку. У пошуках захисту на територію України в'їжджають і неповнолітні іноземці та особи без громадянства, які зазвичай долають шлях з країни походження в Україну в супроводі батьків або інших близьких родичів, або з різних причин на території України опиняються діти – шукачі притулку.

У січні 2012 р. Україна відзначила десятиріччя приєднання до Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. Приєднавшись до міжнародних документів, держава взяла на себе зобов'язання забезпечити права і свободи цієї категорії дітей у обсязі, встановленому Конвенцією та Протоколом.

З метою поліпшення системи захисту прав біженців, шукачів притулку в Україні упродовж останніх років здійснено суттєві кроки в частині удосконалення національного законодавства у цій сфері.

У 2011 р. Верховною Радою України прийнято Закон України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” на заміну Закону України “Про біженців”. Новий Закон значно розширив коло осіб, яким надається захист в Україні, забезпечивши законодавче врегулювання проблеми додаткового та тимчасового захисту осіб, які не підпадають під ознаки біженця, але також потребують захисту. До переваг цього Закону можна віднести поліпшення захисту неповнолітніх дітей-біженців, встановлення єдиної довідки про звернення за захистом в Україні та положення про видачу дозволу на проживання одночасно з визнанням статусу біженця.

22 серпня 2012 р. розпорядженням № 605-р Кабінету Міністрів України затверджено План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 р. Це перший комплексний документ в Україні, який спрямований на серйозну роботу державних органів з біженцями та яким передбачено заходи, що стосуються безпосередньо дітей без супроводу дорослих. Зазначений План передбачає низку заходів, спрямованих на належне забезпечення прав дітей-біженців, зокрема, підготовку фахівців для роботи з дітьми зазначеної категорії, розробку методичних рекомендацій та посібників щодо особливостей організації навчання у дошкільних

та загальноосвітніх закладах, повернення дітей-біженців і дітей, розлучених з сім'єю, в їхні сім'ї, утворення пунктів тимчасового розміщення дітей-біженців, дітей, розлучених з сім'єю, тощо. Уповноважений з прав людини висловлює сподівання на те, що держава забезпечить належне фінансування та організацію виконання передбачених у ньому заходів.

Проте українське законодавство у сфері захисту прав біженців не можна назвати досконалим.

Так, відповідно до частин третьої та четвертої статті 7 Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” відомості про дітей, які не досягли 18-річного віку, наводяться в заяві-анкеті про набуття статусу біженця в Україні одного із **законних представників неповнолітньої особи**. Заява про надання статусу біженця дитині, розлученій з сім'єю, подається одним з її законних представників. При цьому законними представниками дитини, розлученої з сім'єю, є орган опіки і піклування, батьки-вихователі, опікуни чи піклувальники, призначені відповідно до законодавства України, представник дитячого будинку чи школи-інтернату, іншого дитячого закладу, де дитина перебуває на вихованні.

Тобто дитина – шукач притулку без супроводу дорослих, яка має намір отримати статус біженця в Україні, не може особисто подати відповідну заяву до органів міграційної служби. Лише після призначення цій дитині законного представника за законодавством України останній може в її інтересах подати заяву про набуття статусу біженця. Як свідчить практика, процедура призначення законних представників таким дітям значною мірою ускладнена, зокрема, тим, що не існує достатньої координації між державними органами, на які покладено функції опікуватися неповнолітніми шукачами притулку без супроводу. Національне законодавство у сфері опіки та піклування недостатньо врегульовує питання призначення опікунів/піклувальників неповнолітнім шукачам притулку без супроводу дорослих.

Попри вимоги законодавства стосовно обов'язку державних органів **забезпечити заявника перекладачем** з мови, яку він розуміє, таке не відбувається. Крім того, діти, розлучені з сім'єю, які перебувають на території України без супроводу дорослих, часто бувають залучені до судових розглядів і тривалого затримання, а також піддаються ризику репатріації.

Одним із завдань, які постають перед державними органами, є **визначення віку дітей, розлучених з сім'єю, які прибули на територію України**. Як правило, це неповнолітні особи віком 16–17 років без документів, які при виявленні надають про себе недостовірні дані, що, як наслідок, унеможлиблює їх ідентифікацію.

Законодавством визначено, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, встановлює порядок медичного обстеження осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або

особою, яка потребує додаткового захисту, та порядок визначення віку особи.

У 2012 р. Міністерство охорони здоров'я спільно з Державною міграційною службою мало розробити і затвердити порядок визначення віку дитини, розлученої з сім'єю, яка має намір подати заяву щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Проте такий порядок до цього часу не затверджений, що ускладнює влаштування дітей у відповідні заклади.

Як наслідок, для визначення віку дитини, що прибула на територію України без супроводу дорослих, застосовується, як правило, порядок проведення судово-медичної експертизи у кримінальному процесі.

За законодавством діти без супроводу дорослих, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання їх біженцями, повинні влаштовуватися у **притулки для дітей** (тимчасовий заклад) або дитячі заклади. Проте умов для соціалізації таких дітей у зазначених закладах не створено: відсутні перекладачі, програми реабілітації, адаптації та навчання тощо.

Уповноваженим неодноразово наголошувалося центральним органам виконавчої влади на тому, що мають бути створені спеціальні заклади, де були б забезпечені належні умови для успішної інтеграції такої категорії дітей в українське суспільство.

У грудні 2012 р. до Уповноваженого надійшло *звернення Регіонального представника УВКБ ООН в Україні стосовно долі двох дітей-афганців, які прибули на територію України без супроводу дорослих.*

За інформацією виконавчого комітету Одеської міської ради, двоє дітей-афганців, які звернулися за наданням статусу біженця, 18 січня 2012 р. були влаштовані до комунальної установи “Притулок № 1 для дітей служби у справах дітей Одеської міської ради”. Станом на 1 січня 2013 р. термін перебування дітей у притулку на 8,5 місяців перевищив граничний термін перебування дітей у таких закладах.

Згідно з частиною четвертою статті 11 Закону України “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” діти можуть перебувати в притулку для дітей протягом часу, необхідного для їх подальшого влаштування, але не більш як 90 діб.

Відповідно до частини першої статті 9 Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється протягом двох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Строк розгляду може бути продовжено за вмотивованим поданням працівника, який розглядає заяву, але не більш як до трьох місяців.

Однак розгляд заяви щодо надання дітям-афганцям відповідного статусу триває понад сім місяців.

Кількість неповнолітніх шукачів притулку без супроводу в Україні за останні роки зростає, проте відсоток одержання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, є низьким. Як свідчить статистика, у більшості випадків дітям відмовляється в наданні відповідного статусу (*табл. 4.5*).

Наразі державної статистичної звітності щодо біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, не затверджено. Статистичні дані ведуться міжнародними та громадськими організаціями, які надають послуги зазначеній категорії осіб.

На сьогодні актуальними залишаються питання соціалізації дітей-біженців, дітей, розлучених з сім'єю, взаємодії органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими з сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Таблиця 4.5. Кількість дітей, розлучених із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (за даними Державної міграційної служби України)

	2009	2010	2011	2012
Кількість дітей, розлучених із сім'єю, які звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (осіб)	65	59	22	73
Кількість дітей, які отримали статус біженця (осіб)	–	6	4	2
Кількість дітей, які отримали статус особи, яка потребує додаткового захисту (осіб)*	–	–	–	16
Кількість дітей, яким відмовлено у отриманні відповідного статусу (осіб)	9	25	5	25
Кількість дітей, які перебували у процедурі отримання статусу (на день підготовки звіту)	25	23	13	30

* Надання статусу особи, яка потребує додаткового захисту, запроваджено з 2011 р. відповідно до Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту”.

РОЗДІЛ 5

ЗАБОРОНА ДИСКРИМІНАЦІЇ

Конституція України (витяги)

Стаття 21

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи є невідчужуваними та непорушними.

Стаття 24

Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Стаття 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

Користування правами та свободами, визначеними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою.

Принцип рівності прав і можливостей є одним з основних у системі забезпечення прав людини. Свобода від дискримінації – встановлення протиправних обмежень у правах або необґрунтованих привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, національної або етнічної належності, статі, релігійних та інших переконань, а також за іншими ознаками – гарантується статтею 24 Конституції України, статтею 16 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та статтею 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, статтею 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенцією ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенцією про права інвалідів та іншими документами міжнародного права, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Законодавство про запобігання та протидію дискримінації в Україні є порівняно новим, а проблема з дотриманням права на свободу від дискримінації – нагальною. Так, за даними моніторингу Уповноваженого з прав людини, непоодинокими залишаються випадки злочинів на ґрунті нетерпимості та ворожнечі,

спрямованих проти спільнот мігрантів, представників етнічних меншин, ЛГБТ-спільноти тощо. Однак агресивні, насильницькі форми нетерпимості є лише верхівкою айсберга. За відсутності ефективної системи моніторингу й обліку випадків дискримінації на державному рівні, а також через правову необізнаність самих жертв дискримінаційного поводження, які найчастіше взагалі не звертаються до судів або правоохоронних органів за захистом своїх прав, відомостей про випадки більш “м’яких” форм дискримінації у сферах праці (при працевлаштуванні або звільненні з роботи), освіти, охорони здоров’я, доступу до товарів і послуг – бракує.

Водночас до 2012 р. захист від дискримінації на законодавчому рівні обмежувався лише загальною заборонаю на встановлення обмежень чи привілеїв за невичерпним переліком ознак у статті 24 Конституції України, статті 21 Кодексу законів про працю України, відповідних статтях інших нормативно-правових актів. Проте відсутніми були будь-які механізми реалізації цих гарантій на практиці, зокрема оскарження дискримінації як такої в судовому порядку, отримання матеріальної та/або моральної компенсації за дискримінаційні рішення або дії інших осіб, притягнення винних до відповідальності тощо. Таким чином, позитивні зобов’язання держави у сфері забезпечення ефективного захисту від дискримінації у адміністративно- та цивільно-правових відносинах фактично не виконувалися.

З огляду на зазначене та в межах повноважень зі здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина Уповноваженим було прийнято рішення про посилення роботи в цій сфері. Так, питання **запобігання та протидії дискримінації та контролю за дотриманням принципу недискримінації у всіх сферах суспільного життя** стало одним із чотирьох пріоритетних напрямів діяльності. Для забезпечення реалізації цього напрямку Уповноваженим був призначений окремий Представник з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності, а у структурі Секретаріату – створено Управління з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності, у якому є відділ з питань недискримінації.

Забезпечення свободи від дискримінації на практиці залишається чи не найпроблемнішим питанням в Україні. На це вказує не тільки моніторинг Уповноваженого, а й аналіз рекомендацій, які Україна отримала в рамках другого циклу Універсального періодичного огляду (понад 30% рекомендацій так чи інакше стосуються запобігання та протидії дискримінації), звіту Європейської комісії щодо прогресу України в реалізації політики добросусідства з ЄС (15.05.2012), звітів щодо прогресу України в реалізації Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України, звіту Європейської комісії проти расизму та нетерпимості в рамках четвертого моніторингового циклу (21.02.2012) тощо.

Проведений Уповноваженим з прав людини аналіз національного законодавства свідчить, що на сьогодні не напрацьовано ефективного механізму **доступу постраждалих від дискримінації до правосуддя**, поновлення їхніх прав і

компенсації матеріальної та моральної шкоди, завданої дискримінаційними рішеннями, діями чи бездіяльністю, притягнення винних до відповідальності за дискримінацію тощо.

На розв'язання цих проблем і в рамках реалізації Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України прийнято Закон України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні”, який набрав чинності 4 жовтня 2012 р.

Проте ще на етапі підготовки проекту Закону до другого читання Уповноваженим з прав людини робився наголос на тому, що він не відповідає міжнародним та європейським правовим стандартам у сфері протидії дискримінації та потребує значних змін для того, аби бути ефективним. Зокрема, зверталася увага на необхідність узгодження основних понять і термінів з міжнародними правовими стандартами, удосконалення норм, що регулюють інституційне забезпечення запобігання та протидії дискримінації, а також правових механізмів реалізації Закону.

Також за пропозицією Уповноваженого з прав людини проект Закону було направлено на експертизу до Ради Європи, яка 17 вересня 2012 р. надала свої висновки, що змістовно збігаються із зауваженнями Уповноваженого, а також коментарями Європейської Комісії від 6 вересня 2012 р., у яких вона зауважила, що “не готова дати позитивну оцінку його [Закону] нинішній версії”.

Зокрема, поглибленого визначення потребує низка основних понять, що містяться в статті 1 зазначеного Закону. Додаткової деталізації потребують також положення про позитивні дії (статті 1 і 6), дії, що не вважаються дискримінацією (стаття 6), процедурні аспекти притягнення до відповідальності за дискримінацію (розділ III, статті 14–16) та ін.

Істотних змін потребують також інші законодавчі акти. Так, Цивільний процесуальний кодекс України має передбачити нові стандарти доведення дискримінації у цивільному процесі, а саме тягар доказування у справах, що стосуються дискримінації, має бути перенесений на відповідача, що є необхідним з огляду на складність доведення факту дискримінації постраждалими.

У цьому контексті Уповноважений відзначає, що кроком на шляху розв'язання зазначених проблем є поданий Урядом та зареєстрований у Верховній Раді України проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні” (реєстр. № 2342).

Особливу увагу Уповноважений привертає до того, що на сьогодні **відповідальність за дискримінацію** передбачена лише статтею 161 Кримінального кодексу України, частина диспозиції якої, а саме “пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками”, є фактично ідентичною визначенню дискримінації у Законі

України “Про засади запобігання та протидії дискримінації”. Отже, виходячи зі змісту статей 61 та 62 Конституції України, особи, які вчинили дискримінацію за будь-якою ознакою, можуть бути притягнуті до відповідальності винятково в рамках кримінального процесу.

Проте, на думку Уповноваженого, враховуючи практику Європейського суду з прав людини, такий стан речей позбавляє юридичного сенсу право оскаржувати дискримінаційне поведіння в суді в рамках цивільного або адміністративного процесу (рішення у справі “Даніленков та інші проти Росії” від 30 липня 2007 р.), вимагати поновлення порушених внаслідок дискримінації прав та відшкодування матеріальної або моральної шкоди.

У цьому контексті варто також відзначити, що тоді як статтею 10 Закону України “Про запобігання та протидію дискримінації в Україні” **на Уповноваженого з прав людини покладено функції національної інституції з питань запобігання та протидії дискримінації**, встановлення відповідальності за дискримінацію винятково в рамках кримінального процесу зводять нанівець здатність Уповноваженого ефективно виконувати надані повноваження в цій сфері та сприяти поновленню прав постраждалих від дискримінації.

Тому **дискримінація**, коли вона не набуває форм злочину на ґрунті нетерпимості, **має бути “декриміналізована”**, а відповідна частина – вилучена зі статті 161 КК України. На переконання Уповноваженого, оскарження таких форм дискримінації, як пряма дискримінація, непряма дискримінація та утиск має відбуватися в рамках цивільного процесу, а інших її форм (підбурювання до дискримінації, оголошеного наміру дискримінувати, відмови від розумного пристосування), передбачених статтею 5 Закону та рекомендованих до врахування Радою Європи – у рамках Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Для забезпечення ефективного запобігання та протидії дискримінації **переосмислення також потребують і повноваження спеціалізованої інституції** – Уповноваженого з прав людини, на якого покладено обов’язок контролю за дотриманням права на свободу від дискримінації (стаття 10). Так, мають бути посилені повноваження у сфері звернення Уповноваженого до суду, зокрема, не лише для представлення інтересів осіб, які не можуть цього зробити самотійно, а й для захисту суспільних інтересів.

Як і в попередніх доповідях, Уповноважений з прав людини наголошує на тому, що в державі недостатня увага приділяється практичному **забезпеченню права на свободу від дискримінації людей з інвалідністю**, зокрема у безбар’єрному доступі до об’єктів соціально-побутового та культурного призначення, ринку праці тощо. У цьому контексті Уповноважений звертає увагу на те, що згідно зі статтею 2 Конвенції ООН про права інвалідів та тлумаченням Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права Комітетом ООН з економічних, соціальних та культурних прав, викладеним у Загальному коментарі № 5 (1994), дискримінацією за ознакою інвалідності є, серед іншого, відмова від розумного пристосування, яка унеможливорює або ускладнює користування правами.

Показовим є звернення до Уповноваженого *Ірини П.*, у якому заявниця, інвалід I групи, скаржиться на неможливість за станом здоров'я та з огляду на обмежений доступ до інфраструктури Держинського районного суду м. Харкова для інвалідів, що пересуваються на візках, бути присутньою під час розгляду її справи у суді. Водночас у клопотанні заявниці щодо її участі в судовому процесі в режимі відеоконференції, що могло б стати прийнятним розумним пристосуванням та гарантовано частиною п'ятою статті 11 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” і статтю 158¹ ЦПК України, суддею було відмовлено. Таким чином, через відмову суду в створенні розумного пристосування для заявниці порушується її право на доступ до правосуддя на рівних з іншими учасниками засадах, а також один з основних принципів цивільного судочинства – змагальність сторін.

Незважаючи на те, що ще у 2011 р. до Закону України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” була внесена ціла низка змін, які увели в обіг поняття і **принципи розумного пристосування** та універсального дизайну, а також закріпили позитивні зобов'язання юридичних осіб публічного та приватного права щодо дотримання цих принципів у своїй діяльності та забезпечення їх практичної реалізації, у національному законодавстві так і не були напрацьовані ефективні механізми реалізації цих норм, не встановлена відповідальність за необґрунтовану відмову від розумного пристосування тощо.

У зв'язку з цим Уповноважений рекомендує доповнити статтю 5 Закону України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні” такою формою дискримінації, як відмова від розумного пристосування та передбачити відповідальність за неї в КУпАП.

У контексті протидії дискримінації Уповноважений з прав людини також не могла не звернути увагу на низку законопроектів, спрямованих на заборону “пропаганди гомосексуалізму”, які подавалися на розгляд Верховної Ради України у 2012 р. Один із цих законопроектів, а саме “Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо захисту прав дітей на безпечний інформаційний простір)”, № 8711 від 20 червня 2011 р., був прийнятий за основу 2 жовтня 2012 р.

Уповноважений зауважує, що будь-яке обмеження на свободу вираження поглядів не може здійснюватися на дискримінаційній підставі, тому що це суперечитиме статті 24 Конституції України, статті 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, статті 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також визнаній практиці Європейського суду з прав людини.

До того ж, маючи на меті заборонити “пропаганду гомосексуалізму”, зазначені законопроекти не дають жодного визначення цього терміна, чим порушують обов'язкову вимогу правової визначеності норм закону, яка впливає з конституційних принципів верховенства права (стаття 8) та рівності перед законом (стаття 24).

Така відсутність або нечіткість визначення може призвести до надмірного обмеження прав (всупереч статті 22 Конституції України), зокрема права на свободу вираження поглядів, що суперечитиме статті 34 Конституції України та міжнародним зобов'язанням держави у сфері захисту прав людини – статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Водночас це також створить широке поле для зловживань з боку службових і посадових осіб, зокрема працівників органів внутрішніх справ, які на власний розсуд визначатимуть, що є “пропагандою гомосексуалізму” в кожному конкретному випадку.

З огляду на зазначене Уповноважений закликає зняти з розгляду ці та подібні законопроекти.

5.1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИНАМИ НА ҐРУНТІ НЕТЕРПИМОСТІ

Особливе занепокоєння в Уповноваженого з прав людини продовжують викликати крайні форми дискримінації – злочини на ґрунті нетерпимості.

Моніторинг, проведений Уповноваженим, засвідчує, що на сьогодні відсутній адекватний статистичний облік злочинів на ґрунті нетерпимості. Навіть окрема звітна форма обліку злочинів на ґрунті расової, національної чи релігійної нетерпимості 1-РД, що була впроваджена спільною вказівкою Генеральної прокуратури України та Міністерства внутрішніх справ України від 6 лютого 2009 р., № 11/128, проіснувала лише до січня 2011 р. Згідно з нею за 2009–2011 рр. було порушено лише 11 кримінальних справ. Також, за даними прокуратури, у 2012 р. кваліфіковано як злочини на ґрунті нетерпимості та направлено до суду з обвинувальним висновком лише три справи.

Такі низькі цифри, на думку Уповноваженого з прав людини, пояснюються не стільки недосконалістю власне самого законодавства, скільки стійким небажанням органів внутрішніх справ і прокуратури розслідувати та доводити мотив нетерпимості у злочинах, де він потенційно присутній. На це вказує, серед іншого, й аналіз відповідей органів прокуратури та внутрішніх справ на листи Уповноваженого щодо звернень громадян, які скаржилися на дії, вмотивовані, наприклад, нетерпимістю за ознакою їх національної належності.

Так, на розгляд Уповноваженого з прав людини *народним депутатом України В. С. Марущенком* було передано звернення *п. Д. С. Кан* стосовно побиття на ґрунті національної нетерпимості групи корейців у с. Залевки Смілянського району Черкаської області. Тоді як факти, викладені у зверненні, на думку Уповнова-

женого, заслуговували на особливе розслідування в контексті статті 161 або з урахуванням пункту 3 частини першої статті 67 (“Обставини, які обтяжують покарання”) КК України, на чому наголошувалося Уповноваженим у його листі до прокуратури, у відповідь прокуратурою Черкаської області було повідомлено, що за зазначеними обставинами порушено кримінальну справу лише за статтею 296 (“Хуліганство”).

Аналогічні за змістом відповіді надходили й за зверненнями щодо інших скарг, у яких Уповноважений з прав людини також убачала підстави для проведення розслідування за ознаками злочину на ґрунті нетерпимості.

У цьому контексті варто зауважити, що Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на позитивному обов’язку відповідних державних органів забезпечити ефективне розслідування потенційного мотиву нетерпимості, коли є обґрунтовані підозри щодо його наявності у конкретній справі (рішення у справах “*Начова та інші проти Болгарії*” № 43577/98 і 43579/98 від 6 липня 2005 р., “*Стоїка проти Румунії*”, № 42722/02 від 4 березня 2008 р. та ін.). Порушення цього зобов’язання та ігнорування інформації про те, що насильство стосовно особи було скоєно на ґрунті нетерпимості фактично визнавалося порушенням Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Проте для ефективнішої боротьби зі злочинами на ґрунті нетерпимості потрібні законодавчі зміни. З огляду на складність диспозиції статті 161 КК України, яка містить аж чотири склади злочину, ***Уповноважений вважає, що перспективнішим шляхом було б посилення конкретних статей Кодексу положеннями, що передбачають обтяження покарання за злочини, вчинені з дискримінаційних мотивів.*** Така робота була розпочата із ухваленням 5 листопада 2009 р. Закону України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості”, яким були внесені відповідні зміни до семи статей Кодексу. ***На думку Уповноваженого, аналогічних змін потребують й інші статті, які встановлюють відповідальність за такі злочини, як доведення до самогубства, умисне заподіяння легких тілесних ушкоджень, грабіж, розбій, вимагання, умисне знищення або пошкодження майна, погроза знищення майна, хуліганство, незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів та демонстрацій та ін.***

Уповноважений з прав людини також вважає за необхідне наголосити на тому, що для покращення ефективності боротьби зі злочинами на ґрунті нетерпимості при внесенні пропонованих змін до законодавства потрібна зміна формулювань відповідних положень з метою акцентування на мотиві вибору жертви злочину через її певну ознаку (реальну чи уявну) або її асоційованість з групою осіб, які характеризуються наявністю такої ознаки, а не виключно на ґрунті ворожнечі чи розбрату. Така стратегічна зміна дасть змогу розширити сферу дії відповідних норм законодавства та значно полегшити їх застосування на практиці.

Також Уповноважений з прав людини привертає увагу до того факту, що останнім часом почастишали випадки відверто зухвалих нападів і вчинення фізичного насильства над представниками сексуальних меншин, зокрема ЛГБТ-активістів. Так, до Уповноваженого надходили звернення від *громадських організацій та адвокатів постраждалих* з проханням взяти на контроль розслідування нападів на *Святослава Ш. і Максима К., а також Тараса К., співорганізаторів “КиївПрайд2012”*, скоєних відповідно 20 травня та 22 червня 2012 р. в м. Києві. Заявники, зокрема, повідомляли, що слідчими відповідних районних управлінь внутрішніх справ за фактами нападів розпочато кримінальне провадження, але виключно за статтею 296 (“Хуліганство”) КК України, що жодним чином не враховує мотивів нетерпимості, які характеризують ці напади, а також факту вибору жертв за ознакою їх сексуальної орієнтації. Водночас, як свідчить аналіз чинного законодавства, при розгляді злочинів, скоєних проти представників сексуальних меншин з мотивів нетерпимості, неможливо вважати такі мотиви як такі, що обтяжують відповідальність, тому що диспозиції статей КК України обмежуються лише расовою, національною або релігійною нетерпимістю.

Повз увагу Уповноваженого не пройшло й повідомлення про напад на учасників публічної акції 8 грудня 2012 р., яка проводилася з метою висловлення протесту проти законопроектів, спрямованих на заборону пропаганди гомосексуалізму. Перевірка фактів виявила, що кілька учасників акції та їхніх опонентів, які були затримані міліцією, були притягнуті до відповідальності за адміністративне правопорушення, дрібне хуліганство на підставі статті 173 КУпАП.

На думку Уповноваженого з прав людини, з огляду на дискримінаційні мотиви скоєння нападу, відповідальність для нападників, навіть залишаючись у рамках КУпАП, мала б бути суворішою. Проте проблемою в цьому контексті є те, що цим Кодексом, зокрема у статті 35, не передбачена така обтяжуюча покарання обставина, як скоєння правопорушення з дискримінаційних мотивів.

Тому Уповноважений з прав людини рекомендує розширити в усіх статтях КК України, що передбачають посилену відповідальність за злочини, скоєні з мотивів нетерпимості, перелік ознак із включенням таких, як колір шкіри, інвалідність та сексуальна орієнтація, а в КУпАП передбачити таку обставину, що обтяжує покарання, як дискримінаційний мотив.

5.2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ПРОТИДІЇ МОВІ ВОРОЖНЕЧІ

У контексті протидії мові ворожнечі, тобто розпалюванню національної, расової чи релігійної ворожнечі, приниженню національної честі та гідності, а також закликів чи підбурювання до дискримінації за іншими ознаками, визначеними

у статті 24 Конституції України, Уповноважений з прав людини вважає за необхідне зауважити, що на сьогодні єдиною законодавчою нормою, якою передбачена відповідальність за зазначені дії, є стаття 161 КК України. Проте ця норма, особливо з огляду на її формулювання, не є і не може бути ефективним засобом запобігання та протидії мові ворожнечі.

По-перше, спираючись на положення Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, тлумачення Комітетом ООН з прав людини меж застосування статті 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та практику Європейського суду з прав людини, зокрема у справах “Гью Джордан проти Сполученого Королівства” від 4 травня 2001 р., “D.H. та інші проти Чеської Республіки” від 13 листопада 2007 р. й “Оршуш та інші проти Хорватії” від 16 березня 2010 р., також потрібно зауважити, що передбачена диспозицією статті 161 КК України вимога доводити прямиий умисел особи, яка вчиняла дії, спрямовані на розпалення ворожнечі та образу честі й гідності, фактично суперечить позитивним зобов’язанням держави протидіяти всім формам дискримінації незалежно від того, чи дискримінація виникла внаслідок свідомого прагнення особи її вчинити або як наслідок дій, наслідки яких не усвідомлювалися і спеціально не планувалися.

По-друге, застосування кримінального покарання за мову ворожнечі порушує правовий принцип, відповідно до якого відповідальність за правопорушення повинна бути адекватною (пропорційною) небезпеці його для особи та суспільства. Відповідно, збереження кримінального покарання за мову ворожнечі не узгоджується із захистом свободи самовираження, закріпленої в статті 34 Конституції України як право людини на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Насамкінець, за цією статтею неможливо притягти до відповідальності у випадках ворожнечі, які є найбільш поширеними – коли ображається національна честь і гідність не конкретної особи, а етнічної групи в цілому.

Уповноважений з прав людини пропонує вдосконалити законодавство України в цій частині, вилучивши зі статті 161 КК України частину, яка стосується приниження національної честі та гідності та образи почуттів громадян, іноземців та осіб без громадянства, а натомість передбачивши відповідальність за такі форми дискримінації, як підбурювання до дискримінації, оголошений намір про дискримінацію, приниження національної честі й гідності у відповідній статті КУпАП.

5.3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ СОВІСТІ ТА ВІРОСПОВІДАННЯ

У сфері забезпечення права на свободу совісті та віросповідання увагу Уповноваженого привернула низка проблем, пов'язаних передусім з питанням реєстрації та перереєстрації статутів релігійних організацій.

Насамперед занепокоєння Уповноваженого викликає прийнятий 6 грудня 2012 р. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України”, який змінами до статей 13 та 14 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” фактично запровадив подвійну реєстрацію релігійних громад – державну реєстрацію, з моменту якої релігійна громада може набути правоздатності юридичної особи та яку, відповідно до Закону України “Про реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців”, має здійснювати Міністерство юстиції України і його територіальні органи, та реєстрацію статуту, яка здійснюється відповідно до типу організації або рішення обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації, або центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері релігії (Міністерство культури України).

На думку Уповноваженого, така ускладнена процедура реєстрації релігійних організацій є необґрунтованою й порушує право на свободу совісті та віросповідання, гарантованого статтею 35 Конституції України та статтею 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У зв'язку з цим Уповноважений наголошує на потребі негайно внести зміни до Закону “Про свободу совісті та релігійні організації”, якими скасувати зазначені зміни щодо порядку реєстрації релігійних організацій.

З цією пропозицією Уповноважений звернулася до Міністерства юстиції України, яке повідомило, що наразі такий проект закону готується та невдовзі буде поданий на розгляд Кабінету Міністрів України.

На особистому контролі Уповноваженого перебуває й питання порушення прав релігійної громади УАПЦ м. Мостиська Львівської області, які виникли внаслідок прийняття Львівською обласною державною адміністрацією рішення про перереєстрацію статуту організації як статуту УПЦ КП, тобто зі зміною віросповідної (конфесійної) належності та передачею відповідної культової споруди, Храму Святої Покрови, у користування фактично новій релігійній громаді. Попри те, що таке рішення Львівської ОДА було визнане неправомірним численними рішеннями судів різних інстанцій, у тому числі повторно у постановках Вищого адміністративного суду України (3 жовтня 2012 р.) та Вищого господарського суду України (2 жовтня 2012 р.), права заявників поновлені не були. Скасовуючи

розпорядження щодо перереєстрації, визнані в судовому порядку незаконними, Львівська ОДА приймає нові, якими передбачається внесення змін до статуту УАПЦ, аналогічних скасованим.

З цього питання Уповноваженим направлялося подання до голови Львівської ОДА з вимогою повною мірою виконати рішення судів та утриматися від прийняття рішень, які б призводили до порушення прав релігійної громади на вибір власної конфесійної належності. На жаль, вимоги Уповноваженого, як і рішення судів, виконані не були. Провадження триває.

Водночас у відповідь на подання Уповноваженого заступником голови ОДА Уповноваженому було повідомлено, що у своїх діях державна адміністрація керується положеннями Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”, зокрема абзацом 6 статті 14, яким передбачено, що внесення змін до статутів релігійних організацій відбувається в тому самому порядку, що й реєстрація статутів – тобто за зверненням не менш як 10 громадян.

Проте, на думку Уповноваженого, така норма Закону не узгоджується з його іншими положеннями, зокрема статтею 7, якою встановлюється, що “релігійні організації [...] діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури [...]”, що у тлумаченні Вищого арбітражного суду України (роз’яснення № 02-5/109 від 29 лютого 1996 р.) означає, що представляти релігійні організації у їх правовідносинах можуть лише повноважні представники, що обрані, призначені відповідно до статутних вимог релігійної організації.

З огляду на це та з метою недопущення подібних конфліктів Уповноважений рекомендує розглянути питання про внесення відповідних змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”.

РОЗДІЛ 6

ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ

Стаття 24 Конституції України (витяг)

Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

Стаття 3 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права

Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування всіма громадянськими і політичними правами, передбаченими в цьому Пакті.

Стаття 7 Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок:

Держави-сторони вживають усіх відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному та суспільному житті країни і, зокрема, забезпечують жінкам на рівних умовах з чоловіками право:

- a) голосувати на всіх виборах і публічних референдумах та бути обраними до всіх публічно виборних органів;*
- b) брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління;*
- c) брати участь у діяльності неурядових організацій і асоціацій, що займаються проблемами громадського та політичного життя країни.*

6.1. РІВНІСТЬ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ У ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

Законодавчі акти України не містять дискримінаційних норм і обмежень щодо участі жінок і чоловіків у політичному житті країни. Жінка нарівні з чоловіком конституційно має всі права і свободи.

На думку Уповноваженого з прав людини, проблема паритетного представництва та участі жінок у політичному житті країни полягає у відсутності не наявних юридичних прав, а механізмів, спроможних забезпечувати рівне представництво жінок і чоловіків у виборних органах. Зокрема, Закон України “Про вибори народних депутатів України” 2011 р. не містить процедури і механізму забезпечення реалізації частини другої статті 15 Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, згідно з якою політичні партії, виборчі блоки під час висунення кандидатів у народні депутати України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі передбачають представництво жінок і чоловіків у відповідних виборчих списках.

Верховна Рада України досі залишається органом переважно чоловічого представництва. В умовах незалежності в єдиному законодавчому органі країни упродовж усіх семи скликань жінки становили від 3 до 9,7 % (рис. 6.1).

Виборче законодавство України не враховує міжнародний досвід розв’язання проблеми гендерної нерівності, Рекомендації Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р., Четвертої Всесвітньої конференції зі становища жінок (Пекін, 1995 р.), у яких йдеться про застосування позитивної дискримінації, тобто впровадження гендерних квот. Встановлення таких квот є шляхом гарантування для жінок і чоловіків гендерної рівності у разі незбалансованості статей. Не варто забувати, що лише два роки відділяють нас від 2015 р. – терміну, коли взяті зобов’язання досягнення цілі 3 “Забезпечення гендерної рівності” Цілей розвитку тисячоліття, зокрема забезпечити гендерне співвідношення серед депутатів національного парламенту на рівні не менше 30 % : 70 % повинні бути виконані.

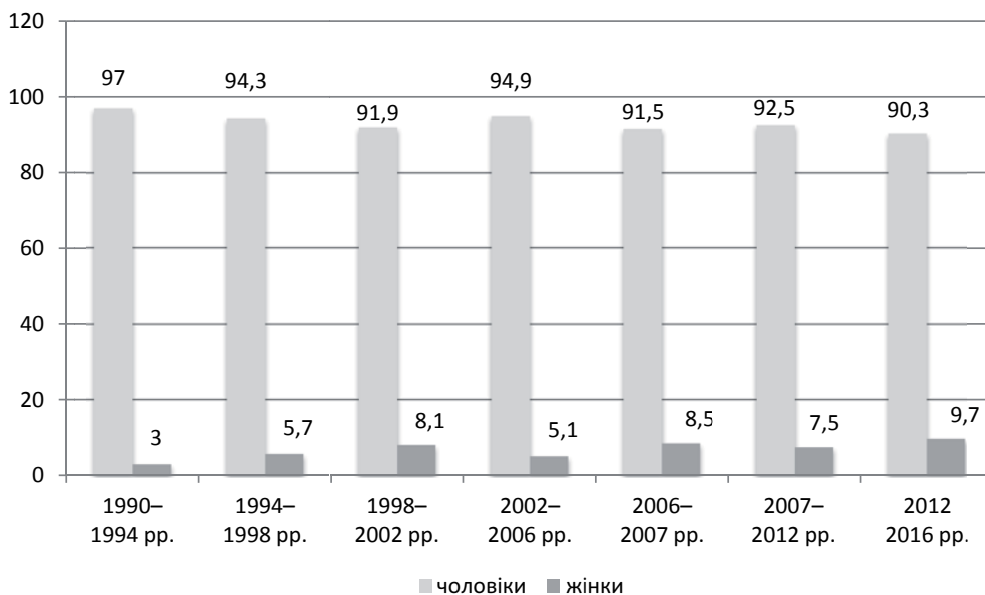
Слід привернути увагу, що гендерні квоти не є “жіночими”, вони встановлюються як гарантія рівності для певної статі в разі прояву гендерної незбалансованості, віддаленості чи розриву.

Уповноважений з прав людини вважає, що для України буде позитивним вивчення міжнародного досвіду квотування.

Світовий досвід вказує на три найбільш поширені системи квот:

- конституційно встановленні квоти для національних парламентів, коли положення про квоти закріплені в конституції країни;

Рисунок 6.1. Співвідношення жінок і чоловіків у складі Верховної Ради України, 1990–2012 рр. (%)



- квоти, встановлені національним законодавством або нормативними актами країни у виборчому законодавстві чи в регламентах парламентів;
- квоти для кандидатів, тобто правила або цільові показники, якими передбачений визначений відсоток жінок серед кандидатів на виборах, встановлені політичними партіями.

Шляхом закріплення квот пішли такі країни, як Швеція, Фінляндія, Ісландія, Нідерланди, Південно-Африканська Республіка, Куба (представництво жінок становить близько 40 %), Норвегія, Данія, Іспанія, Бельгія, Німеччина, Білорусь, Аргентина, Нова Зеландія, Мозамбик (представництво жінок – близько 30 %).

Враховуючи світовий досвід гендерних перетворень та виходячи з реального дисбалансу жінок і чоловіків у єдиному законодавчому органі України, Уповноважений з прав людини привертає увагу до поширення практики запровадження політичними партіями практики добровільного квотування.

Залишається актуальним на державному рівні проведення заходів з пропагування залучення більшої кількості жінок до влади, а також здійснення заходів, спрямованих на розвиток у жінок лідерських навичок для участі у прийнятті управлінських рішень.

Водночас вітається створення міжфракційного об'єднання “Рівні можливості” у Верховній Раді України сьомого скликання. Уповноважений висловлює

сподівання, що парламентарії обстоюватимуть принципи гендерної рівності щодо залучення жінок до суспільно-політичного життя та працюватимуть над законодавчими ініціативами з цієї проблематики.

Незважаючи на низький показник жінок у парламенті, спостерігається досить високий показник їхньої участі у системі державної служби.

На основі даних Державної служби статистики України Уповноваженим з прав людини здійснено гендерний аналіз кадрового складу центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування станом на 1 січня 2013 р.

Загальна кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування становила 372 тис. 856 осіб, у тому числі: 274 тис. 739 – загальна кількість державних службовців; 98 тис. 117 – загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування (рис. 6.2).

Водночас загальна кількість жінок, які працюють на державній службі та в органах місцевого самоврядування, становить 285 тис. 765 жінок, або 76,6 % загальної кількості державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, із них: на державній службі – 210 тис. 888 жінок; в органах місцевого самоврядування – 74 тис. 877 жінок (рис. 6.3).

Загальна кількість чоловіків, які працюють на державній службі та в органах місцевого самоврядування, – 87 тис. 091, що становить 23,4 % загальної кількості державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, із них: на державній службі – 63 тис. 851 чоловік; в органах місцевого самоврядування – 23 тис. 240 чоловіків (рис. 6.4).

Рисунок 6.2. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування (станом на 1 січня 2013 р.)

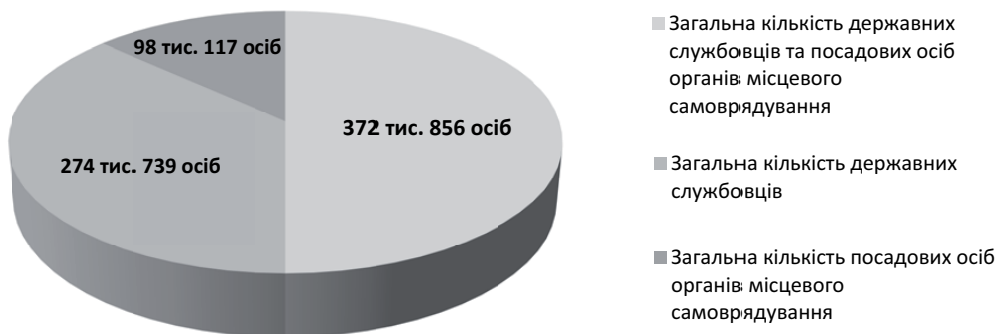


Рисунок 6.3. Жінки на державній службі та в органах місцевого самоврядування (станом на 1 січня 2013 р.)

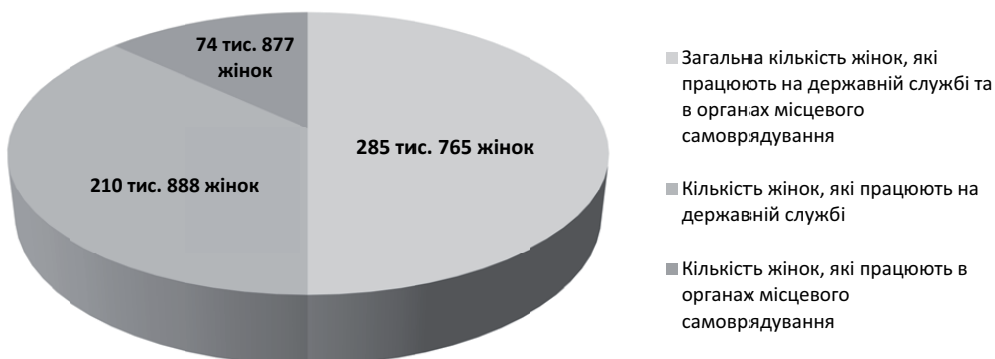
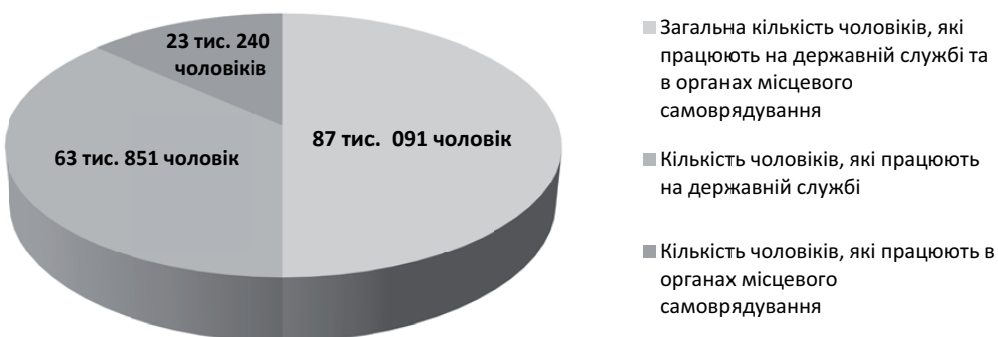


Рисунок 6.4. Чоловіки на державній службі та в органах місцевого самоврядування (станом на 1 січня 2013 р.)



Отже, узагальнені дані демонструють співвідношення кількості чоловіків/жінок до загальної чисельності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування станом на 1 січня 2013 р. – 23,4 % чоловіків та 76,6 % жінок.

Аналіз представництва жінок у складі парламенту та серед державних службовців дає підстави стверджувати про наявність у масовій свідомості низки

гендерних стереотипів, що відповідають практиці повсякденного життя. Це стосується уявлень про роль і призначення чоловіків та жінок у суспільстві, можливості одержання роботи та кар'єри, участі в політичній діяльності тощо.

Одним із потужних чинників панування гендерних стереотипів є реклама. Реклама може мати позитивні й негативні наслідки як для окремої людини, так і для суспільства в цілому. Прагнучи привернути увагу найбільшої кількості потенційних покупців та здійснити найбільш ефективний вплив на споживача, реклама використовує стереотипне мислення людей.

Так, до Уповноваженого з прав людини надійшли *звернення від двох мешканців м. Києва* щодо сексизму та зведення ролі жінки до сексуального об'єкта в рекламі. Реклама, про яку повідомляли заявники, була розміщена в ресторанах Bellini Lounge-Dance, ТРЦ “Sky Mall”, у ліфтах деяких житлових будинків у м. Києві та в Інтернеті на сайті www.atem.com.ua.

У ході розгляду звернення Уповноважений з прав людини звернулася до Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів з проханням вжити вичерпних заходів для перевірки зазначених фактів та захисту прав споживачів реклами.

За результатами проведення незалежної експертизи Держспоживінспекцією в Одеській області встановлено порушення законодавства про рекламу з боку одного із ресторанів, Держспоживінспекцією у м. Києві встановлено порушення законодавства про рекламу в двох торговельно-розважальних комплексах м. Києва, одному із ресторанів та фізичною особою-підприємцем.

Відповідно до вимог Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 693, до зазначених суб'єктів господарювання застосовані штрафні санкції.

6.2. ПРОБЛЕМА НАСИЛЬСТВА СТОСОВНО ЖІНОК, ЧОЛОВІКІВ У РОДИНАХ

Стаття 28 Конституції України (витяг)

Кожен має право на повагу до його гідності.

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Стаття 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню.

Сьогодні можна констатувати, що насильство над українськими жінками та чоловіками в родинях дедалі частіше переростає в порушення основоположного права людини – права на безпеку, права на свободу від тортур, від жорстокого, нелюдського або принизливого ставлення. Статистика (за даними Мінсоцполітики) фіксує зростання задокументованих випадків насильства протягом 2010, 2011 рр. та 9 місяців 2012 р. (рис. 6.5).

У 2010 р. із 110 тис. 272 звернень щодо насильства в сім'ї надійшли від дітей – 919; жінок – 96 тис. 152; чоловіків – 8 тис. 683.

У 2011 р. із 126 тис. 514 звернень щодо насильства в сім'ї надійшли від дітей – 762; жінок – 113 тис. 872; чоловіків – 11 тис. 861.

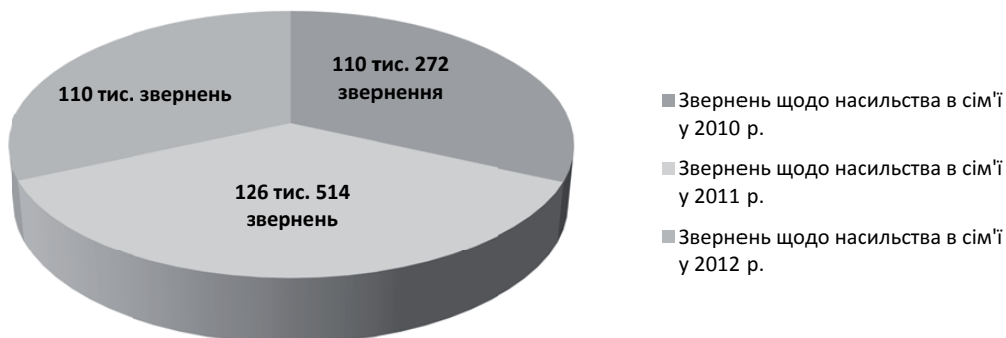
У 2012 р. із 110 тис. звернень щодо насильства в сім'ї надійшли від дітей – 708; жінок – 93 тис. 402; чоловіків – 15 тис. 900 звернень.

Головними причинами домашнього насильства є “замкнутість” сім'ї як системи; взаємозв'язок жертв та насильників; недосконалість і недостатність дій органів та установ, на які покладається здійснення заходів з запобігання домашньому насильству, через що постраждалі часто не отримують відповідної допомоги, а кривдники не несуть належної відповідальності; відсутність системної роботи щодо раннього виявлення домашнього насильства або реальної його загрози; недостатність інформації з медичних закладів та правоохоронних органів.

У цьому контексті необхідним є правове врегулювання таких питань, як:

- розробка і впровадження корекційних програм для осіб, які стали жертвами домашнього насильства;

Рисунок 6.5. Динаміка звернень щодо насильства в сім'ї, 2010, 2011 рр. та 9 місяців 2012 р.



- впровадження програм роботи з дітьми – жертвами домашнього насильства;
- застосування єдиних соціальних стандартів надання соціальних послуг особам, які постраждали від домашнього насильства;
- забезпечення навчання і постійного підвищення фахового рівня спеціалістів, які працюють у сфері запобігання домашньому насильству, зокрема спеціалістів, які впроваджують корекційні програми;
- забезпечення раннього виявлення сімей, у яких відбувається насильство або є реальна загроза його вчинення, та організація соціального супроводу таких сімей;
- створення шелтерів, “осередків безпеки”, притулків та осель тимчасового перебування для осіб, які зазнають домашнього насильства.

7 листопада 2011 р. Україною підписана Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами. Уповноважений з прав людини наголошує на необхідності ратифікації Конвенції та сподівається, що в Україні діятимуть європейські стандарти боротьби із домашнім насильством. Оскільки ратифікація Конвенції потребуватиме внесення значних змін до національного законодавства України, є необхідність розробки відповідних інструкцій діяльності для міністерств і відомств у контексті боротьби з насильством щодо жінок та домашнім насильством. Також з метою належної імплементації Конвенції необхідно провести низку тренінгів у регіонах України для працівників усіх суб'єктів по роботі з випадками домашнього насильства.

6.3. ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ ЧОЛОВІКІВ І ЖІНОК, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Моніторинг Омбудсмена також свідчить про прогалини в національному законодавстві щодо реалізації права на отримання довгострокового побачення чоловіками, засудженими до довічного позбавлення волі.

Згідно з вимогами статей 18, 150 Кримінально-виконавчого кодексу України чоловіки, засуджені до довічного позбавлення волі, відбувають покарання у секторах максимального рівня безпеки виправних колоній середнього рівня безпеки та виправних колоніях максимального рівня безпеки, натомість для жінок, засуджених до довічного позбавлення волі, статтями 18, 150, 151² Кодексу передбачено відбування покарання в секторах середнього рівня безпеки виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання та виправних колоніях середнього рівня безпеки.

На практиці така відмінність між чоловіками і жінками у місцях відбування покарання істотно впливає на користування правом отримання побачень, зокрема чоловіками, для яких довгострокові побачення один раз на три місяці взагалі не передбачені.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулося подружжя Ф. з м. Чернігова. Подружжя повідомляє, що їхній син з 2004 р. відбуває покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Протягом усього часу ув'язнення сина батьки не мали можливості отримати з ним довгострокового побачення.

Водночас, за повідомленням Державної пенітенціарної служби України, утримання чоловіків на відміну від жінок, які засуджені до довічного позбавлення волі, у секторах максимального рівня безпеки з відповідними обмеженнями щодо кількості побачень є виправданим, оскільки за час існування такого виду покарання зазначеною категорією осіб у місцях позбавлення волі не вчинено жодного тяжкого злочину (втечі, вбивств, тяжких тілесних ушкоджень, групової непокори), на відміну від засуджених до довічного позбавлення волі чоловіків. Проте стосовно кількості тяжких злочинів, скоєних чоловіками, виявилось, що за останній рік відбувся лише один такий випадок. Такі дані навряд чи можна вважати достатніми для обмеження ув'язнених чоловіків у можливості отримати довгострокові побачення.

З огляду на зазначене Уповноважений з прав людини привертає увагу до доцільності формування пропозицій щодо відповідних змін до чинного законодавства та адміністративної практики для найкращого забезпечення прав людини у цій сфері.

Актуальним на сьогодні залишається питання отримання згоди батька на передачу дитини засудженої жінки родичам. Положенням частини п'ятої статті 141 КВК України діти засуджених жінок можуть передаватися їхнім родичам за згодою матері та за рішенням органів опіки і піклування – іншим особам або після досягнення трирічного віку направляються до відповідних дитячих закладів.

Водночас, приєднавшись до Конвенції ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації, Україна взяла на себе зобов'язання вживати усіх відповідних заходів з метою забезпечити, щоб сімейне виховання включало правильне розуміння материнства як соціальної функції і визначення загальної відповідальності чоловіків і жінок за виховання та розвиток своїх дітей за умови, що в усіх випадках інтереси дітей мають перевагу.

У зв'язку з цим для забезпечення батька мати рівні права та обов'язки щодо своїх дітей Уповноважений з прав людини вважає за необхідність внесення змін до статті 141 КВК України у частині отримання згоди батька на передачу дитини родичам.

РОЗДІЛ 7

РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ ДОТРИМАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Статтю 39 Конституції України гарантоване право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Зазначене право є невід'ємною складовою суспільного інструментарію розвитку демократії і закріплене рядом міжнародних конвенцій та угод, до яких приєдналася Україна у своєму прагненні до побудови правової демократичної держави.

Статтю 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод закріплено, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини стосовно дотримання конституційного права громадян на мирні зібрання ґрунтується на даних громадських об'єднань, а також на результатах аналізу звернень із зазначених питань безпосередньо до Уповноваженого.

Зокрема, протягом 2012 р. до Уповноваженого надійшло 18 колективних звернень представників громадських організацій та громадян стосовно порушення права на мирні зібрання, за 8 з яких було відкрито провадження, ще у 8 випадках було надано роз'яснення стосовно шляхів поновлення прав.

Результати моніторингу свідчать про те, що в цій сфері існують реальні проблеми, що негативно впливають на стан дотримання права на мирні зібрання, і, відповідно, нагально потребують свого врегулювання. Передусім це стосується діяльності органів влади з питань дозвільного порядку проведення мирних зібрань громадян.

Так, за даними Центру політико-правових реформ, у 2012 р., який був роком парламентських виборів, кількість протестних акцій громадськості у цілому збільшилась. Але збільшилась і кількість судових заборон таких протестів. Зокрема, кількість судових справ про заборону мирних зібрань, розглянутих у 2012 р. окружними адміністративними судами, зростає більш як на третину порівняно з попереднім роком – 358 постанов у 2012 р. проти 227 постанов у 2011 р., з них 316 заборон мирних зібрань проти 203 заборон у попередньому році. При цьому відсоток заборон залишився майже без змін: у 2012 р. у 88 % справ суди ухвалювали рішення на користь органів влади, а у 2011 р. – у 89 %, що підтверджується розрахунками на підставі даних моніторингу протестної активності та даних з Єдиного державного реєстру судових рішень (*табл. 7.1*).

Законодавча можливість апеляційного оскарження судових заборон мирних зібрань сама по собі, на жаль, не гарантує успішної практики застосування цієї можливості. Як свідчать дані з Єдиного державного реєстру судових рішень України, у 2009 р. кількість рішень на користь органів державної влади за результатами перегляду рішень судів першої інстанції становила 38 %, у 2010 р. – 66 %, у 2011 р. – 72,6 %, у 2012 р. – 81 % .

У той же час розгляд ситуації в регіональному аспекті дає підстави для висновку про те, що в деяких регіонах у 2012 р. відбулося покращення ситуації з реалізацією права на свободу мирних зібрань порівняно з 2011 р., тоді як в інших, навпаки, – погіршення.

У ряді регіонів, де кількість мирних зібрань чимала, як у Львівській та Одеській областях, заборон порівняно небагато. Водночас найбільшою кількістю судових постанов про заборону мирних зібрань вирізняються м. Київ та Автономна Республіка Крим.

Кількість судових втручань у свободу мирних зібрань є більшою там, де органи місцевого самоврядування прийняли локальні нормативні акти, які формально визначають порядок реалізації права на мирні зібрання. Наприклад, встановлюють строки сповіщення органів влади про проведення мирних зібрань, обмежують їх проведення конкретними незручними місцями тощо.

Порушення не завжди обґрунтованих умов, визначених цими актами, органи влади часто використовують для звернення до суду щодо заборони мирних зібрань. У тих містах, де такі нормативні акти прийняті, як у Дніпропетровську, Запоріжжі, Херсоні, кількість звернень владних структур з вимогою обмежити право на мирні зібрання є значно більшою порівняно з відносно невеликою кількістю таких зібрань.

Уповноважений з прав людини зазначає, що з огляду на проголошений Україною курс на європейську інтеграцію центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування повинні створювати всі необхідні умови для забезпечення прав людини, зокрема й для реалізації свободи мирних зібрань. Однак, аналізуючи дані, отримані під час моніторингу за дотриманням і

Таблиця 7.1. Рішення окружних адміністративних судів (1-ша інстанція) у справах про заборону мирних зібрань, 2012 р.
(за даними Єдиного державного реєстру судових рішень України)

Регіон	Кількість рішень на користь органу влади	Кількість рішень на користь організатора мирних зібрань	Відсоток задоволення позовів влади
АРК	43	5	89
Вінницька область	2	–	100
Волинська область	9	2	82
Дніпропетровська область	10	2	83
Донецька область	5	–	100
Житомирська область	3	–	100
Запорізька область	11	–	100
Івано-Франківська область	1	–	100
Київська область	26	–	100
Кіровоградська область	1	1	50
Луганська область	11	1	92
Львівська область	3	2	60
Миколаївська область	24	6	80
Одеська область	8	–	100
Полтавська область	6	–	100
Сумська область	1	–	100
Рівненська область	1	–	100
Харківська область	103	–	100
Херсонська область	–	1	0
Хмельницька область	3	–	100
Черкаська область	13	–	100
Чернівецька область	1	1	50
Чернігівська область	3	–	100
м. Київ	13	2	87
м. Севастополь	15	19	44
ВСЬОГО	316	42	88

забезпеченням права на мирні зібрання у 2012 р., доводиться констатувати наявність реальних проблем у сфері дотримання конституційно закріплених положень та міжнародних стандартів щодо права на мирні зібрання в Україні.

Аналіз зазначеного питання показує, що визначальні причини проблем, які виникають у сфері дотримання права громадян на мирні зібрання в Україні, до цього часу пов'язані з їх недостатнім правовим врегулюванням. Незважаючи на вимоги статті 39 Конституції України щодо обов'язку держави забезпечувати реалізацію прав громадян на проведення мирних зібрань, цей обов'язок досі не отримав відображення у вигляді спеціального законодавчого акта щодо врегулювання відповідних соціальних питань.

На сьогодні правовими актами, що на національному рівні регламентують організацію та проведення в Україні мирних зібрань, а також встановлюють відповідальність за правопорушення у цій сфері, є Конституція України, КУпАП, КК України, окремий розділ КАС України, а також Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001 за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). Згаданим Рішенням Конституційний Суд України зазначив, що право на мирні зібрання є “невідчужуваним і непорушним” правом громадян і дав офіційне тлумачення статті 39 Конституції України, зокрема, щодо термінів сповіщення органів влади про проведення масового заходу. Також Конституційний Суд України визначив, що конкретизувати окремі положення статті 39 Конституції України повинен окремий закон.

Однак, незважаючи на вимоги Основного Закону держави та згаданого Рішення Конституційного Суду України, а також відповідних рекомендацій з цих питань Ради Європи та Європейського Союзу, профільного закону, який би регламентував організацію та проведення мирних зібрань громадян, в Україні досі немає. Відсутність такого закону призводить до заповнення правового вакууму підзаконними актами місцевих органів влади, необґрунтованих заборон мирних зібрань адміністративними судами, притягнення до адміністративної відповідальності учасників, різноманітних порушень прав людини органами внутрішніх справ, встановлення різного роду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади.

У цьому контексті варто згадати, що на розгляді Верховної Ради України з травня 2008 р. знаходиться проект Закону України “Про свободу мирних зібрань” (№ 0918). Сам факт настільки тривалого опрацювання цього законопроекту свідчить про велику суспільну значущість питань, регулювання яких покладатиметься на відповідний акт законодавства після його прийняття парламентом. Це підтверджується і значною увагою до цього законопроекту українських і міжнародних неурядових громадських об'єднань і організацій, зауваженнями та пропозиціями до нього, що на сьогодні широко дискутуються в суспільстві.

Можна говорити про те, що зауваження до останньої редакції цього законопроекту, які висвітлюються різними громадськими організаціями та групами, не є достатньо широкими. Фактично вони охоплюють невеликий масив положень законопроекту. Водночас ці зауваження мають принциповий характер і спрямовані на вдосконалення остаточного змісту законодавчого акта та на запобігання можливим невідповідностям окремих його положень нормам Конституції України та загальноприйнятим міжнародним стандартам у сфері прав людини.

Отже, необхідно прискорити роботу з доопрацювання й прийняття так необхідного нашому суспільству та громадянам Закону України “Про свободу мирних зібрань”.

На думку Уповноваженого з прав людини, зважаючи на велике соціальне значення проблеми правового врегулювання конституційного права на мирні зібрання, зазначений спеціальний акт законодавства повинен стати ліберальним європейським правовим актом та обов’язково ґрунтуватися на закріпленні саме повідомного, а не дозвільного порядку проведення мирних зібрань.

Уповноважений вважає, що для забезпечення повноцінного функціонування Закону щодо свободи мирних зібрань є необхідним внести відповідні зміни до існуючих законодавчих актів, якими на сьогодні регулюються окремі питання цієї сфери. Зокрема, потребують внесення відповідних змін такі акти законодавства, як:

- КУпАП (стаття 185¹) – у частині вилучення адміністративного арешту на строк до 15 діб за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань;
- КАС України (статті 182, 183) – у частині зменшення строку для звернення органу влади з позовом щодо обмеження свободи мирних зібрань, покладення обов’язку доказування підстав для цього на позивача, зобов’язання суду застосовувати стандарти захисту свободи мирних зібрань, встановлені Європейським судом з прав людини;
- Закон України “Про свободу совісті і релігійні організації” (стаття 21) – у частині поширення гарантій свободи мирних зібрань на публічні богослужіння, що проводяться за межами культових споруд і територій, встановлення для їх проведення повідомного, а не дозвільного порядку;
- Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (стаття 38) – у частині заборони органам місцевого самоврядування встановлювати окремі, не передбачені цим Законом, правила проведення мирних зібрань;
- Закон України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” (стаття 19) – у частині закріплення норми, згідно з якою усі види мирних зібрань, у тому числі мирні зібрання під час страйків, мають регулюватися аналогічно з іншими мирними зібраннями.

Прийняття зазначеного Закону сприятиме забезпеченню належних гарантій прав громадян на проведення мирних зібрань відповідно до загальноновизнаних міжнародних стандартів, реалізації положень Конституції України, а також інтеграції нашої держави до Європейського Союзу.

РОЗДІЛ 8

ДОТРИМАННЯ ВИБОРЧИХ ТА ІНШИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

У Загальній декларації прав людини закріплено право людей брати участь в управлінні державою прямо чи опосередковано через своїх вільно обраних представників.

Саме воля народу є основою влади, свою волю народ виражає, беручи участь у регулярних, чесних та вільних виборах на основі загального та рівного виборчого права. По суті, вибори – головний політичний інституційний механізм, завдяки якому народ реалізує своє право виступати в ролі джерела влади.

Одним із найважливіших прав людини та громадянина є право на участь у виборах представницьких органів, тобто у побудові демократичної держави та справедливого суспільства.

Забезпечення додержання гарантованих Конституцією України прав громадян вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, узгодження законодавства про вибори із міжнародними демократичними стандартами та прискорення його кодифікації є основним завданням держави у цій сфері правовідносин.

Статтю 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено, що “Високі Договірні сторони зобов’язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу”.

Основа для політичної згоди в питанні про вибори народних депутатів України, що відбулися 28 жовтня 2012 р., закладена Законом України “Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 р., за який проголосували 366 народних обранців.

Однак переважна більшість критичних зауважень світової та європейської спільноти стосувалась не стільки організації та адміністрування виборчого процесу, який загалом визнаний задовільним, скільки недосконалості вищезазначеного Закону та інших законодавчих актів (зокрема, Закону України “Про Центральну виборчу комісію”, КК України, КУпАП, КАС України).

Оскільки одним з основних напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини є здійснення парламентського контролю за станом дотримання гарантованого

статтею 71 Конституції України вільного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, то під час виборів до Верховної Ради України 28 жовтня 2012 р. Уповноваженим з прав людини значну увагу було приділено моніторингу перебігу виборчого процесу.

У зв'язку з початком парламентської виборчої кампанії та на виконання рекомендації Консультативної ради при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини було запроваджено інститут спеціального Представника Уповноваженого з питань дотримання виборчих прав громадян.

Згодом на виконання рекомендацій міжнародної організації Freedom House при Уповноваженому з прав людини було створено Громадський комітет з питань захисту активного виборчого права громадян.

Уперше Уповноваженим з прав людини до співпраці у цій сфері було запрошено широке коло громадських об'єднань, які перебували на постійному зв'язку з працівниками Секретаріату Уповноваженого. Було організовано функціонування цілодобової гарячої лінії, учасники виборчого процесу та громадяни мали змогу зв'язатися з питань дотримання виборчих прав з представниками Секретаріату Уповноваженого протягом усього періоду виборів.

З метою оперативного реагування на повідомлення громадських організацій про порушення вимог Закону **Уповноваженим з прав людини здійснено низку візитів у регіони**, під час яких було вжито заходів, спрямованих на припинення виявлених порушень вимог законодавства в частині заборони розміщувати партійну символіку на адміністративних будівлях та будівлях комунальної власності.

Напередодні дня голосування Секретаріат Уповноваженого з прав людини долучився до популяризації проекту “Народна ЦВК”, що реалізовувався ВГО “Альянс Майдан”. Метою проекту було залучення широких кіл громадськості для запобігання фальсифікації виборів під час підрахунку голосів 28 жовтня 2012 р. Уповноваженим з прав людини було закликано всіх небайдужих громадян України докласти зусиль до залучення широких кіл громадянського суспільства до участі у проекті “Народна ЦВК”.

На думку Уповноваженого з прав людини, **права інститутів громадянського суспільства у виборчому процесі згідно з Законом виявилися недостатньо захищеними**. У Законі містяться положення про три основні категорії офіційних спостерігачів за ходом виборів: спостерігачі від партій і кандидатів, від іноземних держав та міжнародних організацій, а також від громадських організацій.

Одним із недоліків Закону є невиправдане обмеження кола громадських організацій, які можуть здійснювати офіційне спостереження за ходом виборів. Відповідно до частини другої статті 78 Закону зареєстрована у встановленому законом порядку громадська організація може в установленому порядку звернутися до Центральної виборчої комісії з клопотанням про дозвіл мати офіційних спостерігачів під час виборів депутатів, тільки у разі, якщо в її статутній діяльності окреслені питання виборчого процесу та спостереження за ним.

Саме тому до спостереження за ходом виборчого процесу могли залучатися лише ті організації, у статуті яких прописана відповідна мета. На жаль, виявилося, що це дуже невеликий відсоток від усіх зацікавлених суб'єктів громадянського суспільства. Крім того, у положеннях Закону закладено нерівність між різними категоріями спостерігачів – українські громадські організації обмежені в правах порівняно з іноземними чи міжнародними, оскільки не всі громадські організації (з огляду на складність процедури та стислі терміни) змогли внести до своїх статутів відповідні зміни задля задоволення вимог Закону. Крім того, вітчизняні громадські організації повинні надавати відповідну заявку не пізніше як за 60 днів, тоді як іноземні – не пізніше як за 7 днів.

Уповноважений з прав людини вважає, що хиткість позицій представників інститутів громадянського суспільства у виборчому процесі зумовлена і частиною четвертою статті 77 Закону: “Виборча комісія, яка зареєструвала офіційного спостерігача, може достроково припинити його повноваження у разі порушення ним цього Закону. Про дострокове припинення повноважень офіційного спостерігача приймається мотивоване рішення”. Це “мотивоване” рішення повинно ґрунтуватися на одному з пунктів частини десятої статті 77, у якій йдеться про те, чого не має права робити офіційний спостерігач. На думку Уповноваженого, більшість пунктів формулюються досить широко, залишаючи місце різним тлумаченням, наприклад: “безпідставно втручатися в роботу виборчої комісії, чинити дії, що порушують законний хід виборчого процесу або неправомірно заважають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження”. Комісія, приймаючи відповідне рішення, на свій розсуд визначає межі “безпідставності” та “неправомірності”, а подальший судовий процес щодо правомірності позбавлення статусу офіційного спостерігача може затягтися. Так, у разі якщо таке рішення прийнято безпосередньо у день голосування, то його скасування в судовому порядку наступного дня позбавляє офіційного спостерігача можливості здійснити спостереження.

За результатами моніторингу Уповноваженого з прав людини виявлено **системну проблему у виборчому законодавстві, що пов'язана з порядком формування та роботи окружних і дільничних виборчих комісій**. Законодавство ставить парламентські партії в більш привілейоване становище: кожна з партій, яка має фракцію у парламенті, гарантовано має своє представництво у кожній дільничній та окружній комісії, тоді як позапарламентські партії шляхом жеребкування визначають, яка саме з них буде представлена.

Враховуючи, що в Україні зареєстровано понад 190 партій, шанси бути представленим у окружній комісії (кількість членів у якій може коливатися від 12 до 18) або дільничній комісії (залежно від розміру дільниці кількість членів визначається в проміжку між 10 та 24) для позапарламентських сил доволі невисокі. Більше того, на рівні дільничних комісій квота непарламентських партій зменшується через появу квоти “кандидатів-мажоритарників” (кожен із кандидатів, що балотується в цьому окрузі, має право зробити подання на членство своїх довірених осіб у дільничній комісії).

Таким чином, у законодавстві замість утвердження принципу нейтральності та рівності прав усіх суб'єктів виборчого процесу, були запроваджені **дискримінаційні норми**.

Крім того, згідно з Законом політичні партії, які висунули кандидатів лише в мажоритарних округах, отримали право делегувати представників у виборчі комісії всіх виборчих округів. На практиці така норма створила широкі можливості для маніпуляцій під час формування виборчих комісій.

Як наслідок, в окружних і дільничних виборчих комісіях усіх округів мали можливість набути членство представники від партій, які висунули тільки по одному-двох кандидатах лише в одному або кількох мажоритарних округах. Моніторинг свідчить, що згодом такі члени виборчих комісій відкликалися на користь представників від інших політичних сил.

Для запобігання маніпуляціям у законодавстві слід передбачити норму про те, що політичні партії, які не висунули кандидатів у загальнонаціональному виборчому окрузі за списком, не можуть володіти правом висувати представників до складу виборчих комісій у всіх 225 виборчих округах.

З метою підвищення об'єктивності та незалежності адміністрування виборчих комісій у законодавстві мають бути закріплені норми, за якими політичні партії, які висунули певну кількість кандидатів у відповідних мажоритарних виборчих округах, можуть висувати своїх представників до складу виборчих комісій тільки в межах цих округів.

Уповноважений з прав людини наголошує, що робота всіх виборчих комісій повинна будуватися на принципах транспарентності, неупередженості та незалежності. Тому на законодавчому рівні потрібно закріпити норму, що всі засідання виборчих комісій повинні бути відкритими і не повинні проводитися за зачиненими дверима.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини за перебігом виборчого процесу висвітив також серйозну **прогалину в законодавстві**, яка стосується **визнання виборів у окремих одномандатних округах такими, що не відбулися**. За результатами чергових парламентських виборів 28 жовтня 2012 р. у 220 одномандатних округах, народними депутатами України визнано 220 осіб. У п'яти виборчих округах ЦВК не змогла встановити результати волевиявлення громадян та прийняла Постанову від 5 листопада 2012 р. № 1931 “Про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223”.

Увагу світової та європейської спільноти, представників громадськості до зазначеного рішення ЦВК було підсилено прийняттям Постанови Верховної Ради України від 6 листопада 2012 р. № 5472-VI, згідно з якою було рекомендовано ЦВК призначити відповідно до частини другої статті 104 Закону України “Про вибори народних депутатів України” повторні вибори народних депутатів у

зв'язку з неоднозначною суспільно-політичною оцінкою встановлення результатів виборів у п'яти мажоритарних округах (94, 132, 294, 197 і 223) та неможливістю ЦВК встановити їхні результати. У Постанові містилася рекомендація ЦВК забезпечити проведення повторних виборів згідно із Законом.

Уповноважений з прав людини зазначає, що згаданий прецедент зумовлюється неналежним застосуванням норм законодавства про вибори: оскільки приписами частини п'ятої статті 16 та статті 104 Закону України “Про вибори народних депутатів України” встановлюється, що повторні вибори в одномандатному окрузі проводяться у випадку, коли вибори у відповідному одномандатному окрузі визнані за рішенням ЦВК такими, що не відбулися.

Натомість у статті 98 Закону, якою визначається встановлення результатів виборів депутатів у одномандатних округах, не міститься приписів для визнання виборів такими, що не відбулися, з підстав неможливості достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України в окремих одномандатних виборчих округах, незважаючи на те, що визначеного частиною першою статті 16 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” порядку прийняття рішення було дотримано.

Одним із доволі проблемних аспектів виборів 28 жовтня 2012 р., на думку Уповноваженого з прав людини, стала **недосконалість процедури формування одномандатних округів** у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Зокрема, й офіційними спостерігачами ОБСЄ відмічалася недосконалість підходів до формування округів на територіях, що складаються з суміжних ділянок, та тих, на яких мешкають компактні спільноти меншин, що призводило до їх роз'єднання.

Відтак, слід внести відповідні зміни до виборчого законодавства з метою забезпечення прозорості процедур формування виборчих округів заздалегідь до виборів, з урахуванням адміністративно-територіального розподілу, а також історичних, географічних і демографічних факторів. Визначення меж одномандатних округів у регіонах з високою концентрацією національних меншин має гарантувати повагу до прав національних меншин.

Уповноважений з прав людини вважає, що з метою покращення адміністрування діяльності дільничних виборчих комісій та розвантаження ЦВК доцільно розглянути можливість закріплення повноважень окружних виборчих комісій у частині реєстрації мажоритарних кандидатів, їх довірених осіб та офіційних спостерігачів та посилення контрольних повноважень ЦВК з правом скасовувати необґрунтовані рішення окружних і дільничних виборчих комісій. Механізми призначення/відкликання і термін перебування на посаді членів виборчих комісій повинні бути переглянуті.

Міжнародними спостережними місіями за результатами роботи виборчих комісій у ході виборчої компанії 2012 р. в Україні зазначалося, що гроші відігравали особливо суперечливу роль у політичних процесах в Україні, включаючи

вибори. У звітах висловлюється стурбованість стосовно змішування політичних і бізнесових інтересів, а також **відсутності належного регулювання у частині фінансування діяльності політичних партій.**

Чинне виборче законодавство передбачає, що виборчий фонд партії формується за рахунок власних коштів партії, а також добровільних внесків фізичних осіб. Виборчий фонд кандидата у депутати в одномандатному окрузі формується за рахунок його коштів та добровільних внесків фізичних осіб. При цьому внески юридичних осіб до виборчих фондів партій і кандидатів-мажоритарників не допускаються.

При тому, що Законом встановлені обмеження на обсяги добровільних внесків до виборчих фондів партій (чотириста розмірів мінімальних заробітних плат) і кандидатів-мажоритарників (двадцять розмірів мінімальних заробітних плат), контроль за формуванням коштів зазначених фондів та їх використанням покладено виключно на ЦВК у частині аналізу відповідних звітів.

Зазначений порядок фінансування виборчого процесу, на думку Уповноваженого з прав людини, створює умови для недостатньої його прозорості та ризиків порушення прав як учасників виборів, так і громадян, що підтримують цих учасників. До того ж такий порядок недостатньо узгоджується з рекомендаціями Венеціанської комісії Ради Європи щодо запровадження державного фінансування політичних партій як засобу запобігання корупції, підтримки партій і зниження небажаної залежності від приватних донорів. Чинне виборче законодавство на сьогодні не містить положень про пряме державне фінансування партій.

Представники міжнародних організацій неодноразово висловлювали свою стурбованість стосовно відсутності обмежень щодо максимальної суми, яку політичний суб'єкт може витратити на передвиборчу агітацію та кампанію. Зокрема, у рекомендаціях Венеціанської комісії зазначається: “Щоб забезпечити різним політичним силам рівні можливості, виборчі витрати мають бути обмежені граничною сумою, визначеною з урахуванням ситуації в країні. Можливими є приватні внески на потреби ведення виборчої кампанії, проте загальна сума таких внесків не повинна перевищувати встановлену граничну суму”.

Говорячи про фінансове забезпечення виборчих кампаній політичних суб'єктів, варто звернути увагу й на фактично відсутність звітності суб'єктів виборчого процесу про витрачені на кампанію кошти.

Існує серйозна проблема, пов'язана з невизначеністю органу, який би міг провести об'єктивний аудит витрат політичних суб'єктів. Тому маємо закритість інформації щодо фінансування політичних суб'єктів і фактичну відсутність обмежень матеріальних витрат на виборчу кампанію.

Окремо слід відзначити **групу проблем**, пов'язаних із деякими аспектами функціонування Державного реєстру виборців.

Чинне законодавство дозволяє надання електронної копії реєстру лише тим політичним партіям, що мають свої фракції у парламенті. Така норма створює нерівні умови для політичних суб'єктів, які беруть участь у виборах народних депутатів. Хоча в Законі України “Про вибори народних депутатів України” містяться приписи щодо обмеження використання отриманих даних та копіювання реєстру, фактично парламентські партії отримують суттєвий інформаційний ресурс, що надає їм істотну перевагу над непарламентськими партіями.

Уповноважений з прав людини вважає, що слід також переглянути порядок внесення змін до уточненого списку виборців на підставі повідомлення органу ведення Державного реєстру виборців відповідно до частини першої статті 42 Закону України “Про вибори народних депутатів України”.

Згідно з частиною третьою статті 7 Закону України “Про Державний реєстр виборців” за мотивованим зверненням виборця, який має право голосу на відповідних виборах, орган ведення Реєстру може тимчасово на період проведення виборів змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси.

На виконання статті 7 зазначеного Закону з метою забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси постановою ЦВК від 13 вересня 2012 р. № 893 було затверджено Порядок тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, відповідно до якого тимчасова зміна місця голосування громадянина України передбачає зміну виборчої дільниці, до якої виборець належить за його виборчою адресою, на іншу виборчу дільницю (для голосування) без зміни виборчої адреси.

Натомість постановою ЦВК від 22 вересня 2012 р. № 1046 було внесено зміни до пункту 3.5 Порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, якими встановлено, що орган ведення Державного реєстру виборців може змінити місце голосування виборця тільки на іншу виборчу дільницю в межах одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець належить на підставі відомостей про його виборчу адресу.

Тобто в разі необхідності зміни місця голосування поза межами одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець належить на підставі відомостей про його виборчу адресу, виборець позбавляється права голосувати не лише за кандидата в одномандатному окрузі, а й за політичну силу в загальнодержавному виборчому окрузі.

Водночас громадяни України на закордонних виборчих дільницях наділені правом голосувати за кандидатів у народні депутати в загальнодержавному виборчому окрузі.

Саме тому положення виборчого законодавства щодо відмови виборцям у зміні місця голосування мають бути чітко визначеними, а право виборців голосувати в загальнодержавному виборчому окрузі в разі зміни місця голосування поза межами одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець належить на підставі відомостей про його виборчу адресу, не може обмежуватися.

Обмеження можливостей щодо внесення змін до списків виборців у день голосування, як це запропоновано Венеціанською комісією, є позитивною зміною, оскільки унеможливує здійснення масштабних фальсифікацій.

Як один з недоліків виборів 28 жовтня 2012 р. Уповноважений з прав людини відзначає **застосування підкупу виборців і членів виборчих комісій**. З огляду на протиправну сутність підкупу виборців можна стверджувати: норми, що забороняють підкуп, містяться в законодавстві України. Окрім того, законодавство виділяє непрямий підкуп виборців та дії, пов'язані з підкупом виборців.

Відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України” **передвиборна агітація** може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України.

Відповідно до частини першої статті 68 згаданого Закону передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати “за” або не голосувати за певного кандидата в народні депутати України або партію – суб’єкта виборчого процесу.

Обмеження щодо ведення передвиборної агітації встановлені частиною тринадцятою статті 74 Закону, згідно з якою забороняється проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії, за умови, що вартість таких товарів не перевищує три відсотки мінімального розміру заробітної плати), послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей.

ЦВК у Постанові від 23 квітня 2012 р. № 76 надала роз’яснення, що така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям, а також виборчим комісіям та їхнім членам коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати за або не голосувати за певну політичну партію чи кандидата у народні депутати України або згадуванням назви партії чи імені кандидата, є непрямим підкупом виборців. Особи, винні в порушенні законодавства про вибори народних депутатів України, притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом.

Відповідно до статті 212¹⁰ КУпАП до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу притягаються за здійснення перевибірної агітації особи, участь яких у перевибірній агітації заборонена законом; суб’єкти виборчого процесу за проведення передвиборної агітації поза строками, встановленими законом чи в місцях, що заборонені законом, а також за здійснення передвиборної агітації у формах і засобами, що суперечать Конституції України або законам України.

Частиною тринадцятою статті 74 Закону України “Про вибори народних депутатів України” встановлено заборону проводити передвиборну агітацію, що

супроводжується наданням виборцям, закладам, установам і організаціям, а також членам виборчих комісій коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, інших матеріальних цінностей, що визначено цим Законом як непрямий підкуп виборців. Отже, за порушення згаданої заборони відповідно до статті 212¹⁰ КУпАП встановлено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу (від 30 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, від 50 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – стосовно посадових осіб).

Згідно зі статтею 255 цього Кодексу міліція зобов'язана складати адміністративні протоколи за фактами здійснення передвиборної агітації у формах і засобах, що суперечать законодавству, або за порушення встановлених Законом України “Про вибори народних депутатів України” обмежень щодо її ведення.

Незважаючи на суспільний резонанс, викликаний поширенням непрямого підкупу виборців, за даними Міністерства внутрішніх справ, у 2012 р. виявлено лише 429 фактів адміністративних правопорушень за статтями 212⁶–212¹⁰, 212¹²–212¹⁴, 212²⁰ КУпАП.

Кримінальна відповідальність за дії, пов'язані з підкупом виборців, передбачена частиною першою статті 157 КК України, в якій чітко визначається кримінальна відповідальність у вигляді штрафу або позбавлення волі за перешкодження здійсненню громадянином свого виборчого права, перешкодження діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, офіційного спостерігача при виконанні ними своїх повноважень, поєднане з підкупом, обманом або примушуванням.

Це протиправне діяння є злочином, що посягає на виборчі права і свободи людини і громадянина. Суб'єктивна сторона злочину характеризується умисною виною та спеціальною метою – перешкодити вільному волевиявленню.

Суб'єктом злочину виступає будь-яка фізична осудна особа, яка досягла повноліття, а не лише самі кандидати, партії, які висунули кандидатів у депутати, і офіційні спостерігачі від них. Таким чином, будь-яка особа, яка здійснює агітацію за того чи іншого кандидата чи партію з використанням підкупу виборців, навіть якщо вона офіційно не уповноважена представляти кандидата чи партію, повинна нести кримінальну відповідальність за цей злочин. Відповідно до кваліфікованого складу злочину, передбаченого частиною третьою статті 157, суб'єктом злочину є член виборчої комісії чи інша службова особа, яка вчинила вищезазначене діяння з використанням свого службового становища.

Натомість моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що кількість порушених справ і процесів над правопорушниками, що завершилися притягненням винних до відповідальності, є незначною: за даними Міністерства внутрішніх справ, з 11 зареєстрованих у 2012 р. злочинів за ознаками статті 157 КК України виявлено тільки сім осіб, які вчинили такі злочини.

Очевидно, що підкуп виборців і членів виборчих комісій, як прямий, так і не прямий, є однією з форм перешкодження вільному волевиявленню. У законодавстві

України питання щодо відповідальності членів виборчих комісій потребує невідкладного вдосконалення. Проблема з підкупом виборців повинна вирішуватися шляхом закріплення на законодавчому рівні адекватних організаційно-правових механізмів протидії підкупу не лише під час виборчої кампанії, а й у передвиборний період.

Крім того, у виборчому законодавстві України відсутня норма про визначення кола осіб, яким заборонено проводити передвиборну агітацію. Проте існує норма про адміністративну відповідальність за здійснення перевиборної агітації осіб, участь яких у перевиборній агітації заборонена законом (стаття 212¹⁰ КУпАП).

З метою забезпечення невідворотності покарання за перешкоджання вільному волевиявленню громадян слід у законодавчому порядку визначити статус неофіційних осіб, волонтерів, агітаторів, а також тих осіб, участь яких у передвиборній агітації заборонена законом.

Законодавча влада і політичні партії мають здійснити кроки з метою встановлення гарантій недопустимості тиску на службовців державного сектору та інших громадян, примусу до відвідування агітаційних заходів та голосування за окремих кандидатів чи до голосування специфічним способом. Будь-які випадки тиску, залякування та примусу мають бути задокументовані, а винні мають нести покарання.

Висновки

Уповноважений з прав людини на основі власного моніторингу констатує, що окреслені у ході виборчої кампанії 2012 р. проблеми значною мірою лежать у площині недосконалості виборчого законодавства, а не у площині організації та адміністрування виборчого процесу.

З метою завершення реформування сфери правового регулювання виборчих процесів в Україні, узгодження правових норм і положень чинних законів і нормативно-правових актів з питань повноважень державних органів влади та учасників виборчого процесу, встановлення заборон і покарань за порушення виборчого законодавства слід якнайшвидше провести кодифікацію виборчого законодавства та ухвалити єдиний Виборчий кодекс. Виборчі кодекси прийнято у Нідерландах, Норвегії, Швеції, Франції, Іспанії та ще у понад десяти європейських країнах. Базовий закон про вибори, який співіснує зі спеціальними процедурними законодавчими актами, прийнято у Бельгії, Російській Федерації та Німеччині.

У разі збереження змішаної виборчої системи в законодавстві мають бути закріплені норми, коли політичні партії, які висунули певну кількість кандидатів у відповідних мажоритарних виборчих округах, можуть висувати своїх представників до складу виборчих комісій тільки в межах цих округів.

Положення виборчого законодавства щодо відмови виборцям у зміні місця голосування мають бути чітко визначеними, а право виборців голосувати в загальнодержавному виборчому окрузі в разі зміни місця голосування поза межами одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець належить на підставі відомостей про його виборчу адресу, не може обмежуватися.

Слід внести відповідні зміни до виборчого законодавства з метою забезпечення прозорості процедур формування виборчих округів заздалегідь до виборів, з урахуванням адміністративно-територіального розподілу, а також історичних, географічних і демографічних факторів. Визначення меж одномандатних округів у регіонах з високою концентрацією національних меншин має гарантувати повагу до прав національних меншин.

З метою покращення адміністрування діяльності дільничних виборчих комісій і розвантаження ЦВК потрібно передбачити можливість закріплення повноважень окружних виборчих комісій у частині реєстрації мажоритарних кандидатів, їх довірених осіб та офіційних спостерігачів та посилення контрольних повноважень ЦВК з правом скасовувати необґрунтовані рішення окружних і дільничних виборчих комісій. Механізми призначення/відкликання та термін перебування на посаді членів виборчих комісій повинні бути переглянуті.

Слід переглянути та зафіксувати процедури фінансування не тільки виборів, а й політичних партій з метою забезпечення прозорості та рівних умов учасників виборчого процесу.

З метою забезпечення принципів транспарентності, неупередженості та незалежності в роботі всіх виборчих комісій слід на законодавчому рівні закріпити норму, що всі засідання виборчих комісій повинні бути відкритими і не повинні проводитися за зачиненими дверима.

Законодавча влада і політичні партії мають здійснити кроки з метою встановлення гарантій недопустимості тиску на службовців державного сектору та інших громадян, примусу до відвідування агітаційних заходів та голосування за окремих кандидатів чи до голосування специфічним способом.

РОЗДІЛ 9

СТАН ДОДЕРЖАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ, ВЕТЕРАНІВ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ТА ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ

Конституція України (витяги)

Стаття 17

Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

Стаття 65

Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону.

Згідно з Законом України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” Уповноважений з прав людини є одним із суб’єктів цивільного контролю. Здійснюючи зазначену функцію, Уповноважений з прав людини виходить із того, що права і свободи людини у Збройних Силах та інших військових формуваннях держави можуть бути ефективно забезпечені не лише за умови імплементації у національне законодавство міжнародних стандартів, а й за відповідності реальних умов несення служби зазначеним стандартам і нормам.

Парламентською Асамблеєю Ради Європи, Комітетом Міністрів Ради Європи розроблено низку рекомендацій державам – членам Ради Європи з питань прав людини у збройних силах. Ці керівні настанови рекомендують державам **гарантувати повагу до прав людини у збройних силах на основі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, скоротити обмеження прав і свобод військовослужбовців у своїх країнах, зокрема:**

- дозволити брати участь у професійних спілках та організаціях військовослужбовців, у яких має бути створено спеціальні консультаційні пункти;
- ліквідувати обмеження на право участі у виборах там, де такі обмеження існують;
- дозволити участь у політичних партіях;
- ухвалити або модифікувати законодавство про збройні сили та статuti у такий спосіб, аби вони відповідали вимогам Конвенції;
- ліквідувати обмеження на застосування статті 5 (право на свободу і особисту недоторканність) та статті 6 (право на справедливий судовий розгляд) Конвенції;
- передбачити у законодавстві право на легітимну відмову від служби у збройних силах за релігійними чи іншими переконаннями;
- здійснити заходи з метою припинення ганебної практики замовчування наявних порушень та забезпечити притягнення до відповідальності винуватців.

24 лютого 2010 р. Комітетом Міністрів Ради Європи державам – членам Ради Європи були запропоновані Рекомендації з питань прав людини щодо військовослужбовців. Рекомендаціями окреслена загальна система прав і свобод військовослужбовців, рекомендовано, щоб викладені принципи і норми дотримувались у рамках національного законодавства і практики стосовно них.

Відповідно до Рекомендацій у 2012 р. Секретаріатом Ради Європи було проведено опитування щодо їх запровадження, до якого були залучені Міністерство оборони України та Міністерство внутрішніх справ України. **Вивчення та аналіз додержання прав людини у Збройних Силах, звернення, які надходять**

до Уповноваженого з прав людини, свідчать про недостатній рівень правової культури як військовослужбовців, так і офіцерського складу, слабкий вплив зазначених Рекомендацій на загальний стан дотримання прав людини у військовій сфері. На жаль, до такого стану призводить зниження престижності військової служби, окремі проблемні питання, які виникають у процесі реформування військових формувань, низький рівень соціальних гарантій для військовослужбовців та їх фактичне скорочення. Система підготовки військовослужбовців не сприяє підвищенню правосвідомості, оскільки у програмах підготовки військ вивчення як загальної системи прав людини, так і практики їх реалізації у Збройних Силах не знаходить достатнього відображення.

Це призводить до критичного зниження правопорядку у військах, порушень правил безпеки, добору і допуску особового складу до виконання тих чи інших обов'язків військової служби, порушень правил організації життєдіяльності військових організмів.

У 2012 р. за захистом своїх прав до Уповноваженого з прав людини звернулися 284 військовослужбовці, 10 сімей загиблих військовослужбовців, 248 учасників бойових дій, війни та ін.

Проведення за зверненнями та моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчують, що найболючішими проблемами українського війська залишаються **збереження життя військовослужбовців** і рівень життя їхніх сімей, неналежні побутові умови, ставлення до військовослужбовців, особливо строкової служби, які щорічно призводять до **захворювань і окремих випадків каліцтва та смерті**. Так, у 2012 р. було звільнено з військової служби за станом здоров'я 749 військовослужбовців строкової служби, серед яких лише 13,6 % звільнень було пов'язано із помилками призовних комісій, а 86,4 % – із погіршенням стану здоров'я під час несення строкової служби.

Уповноважений з прав людини привертає увагу, що залишається великою кількістю військовослужбовців, зокрема, строкової служби, які гинуть або закінчують життя самогубством. Протягом 2012 р. лише у Збройних Силах України загинуло 65 військовослужбовців, що на 41,3 % більше, ніж у 2011 р. 16 військовослужбовців загинуло під час виконання службових обов'язків. Кожен третій із загиблих покінчив життя самогубством, що свідчить, з одного боку, про складні соціальні умови у військових колективах, а з другого – про послаблене психічне здоров'я військовиків. Необхідно зазначити також, що 75 % військовослужбовців гине у позаслужбовий час, третина загиблих – офіцери.

Так, 18 лютого 2012 р. покінчив з життям матрос військової служби за контрактом Микола К. Підставою такого вчинку виявились непорозуміння в особистих стосунках з дівчиною.

Через нестатутні відносини, приниження людської гідності пострілом з автомата вкоротив собі віку військовослужбовець строкової служби Володимир Б.

Проведеним слідством було встановлено, що військовослужбовець не витримав знуцань з боку начальника варти, старшого лейтенанта Ігоря Т., який систематично, упродовж тривалого часу, застосовував до підлеглого нестатутні заходи впливу принизливого характеру, умисно вчиняв дії, які виходили за межі наданих йому прав та повноважень, тим самим принижуючи людську гідність солдата. За доведення до самогубства військовослужбовця строкової служби офіцера засуджено до п'яти років позбавлення волі.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує, що у створенні належних умов проходження служби офіцерів, військовослужбовців за контрактом, солдатів строкової служби істотних змін не відбулося. Відсутність цілеспрямованого вивчення керівним складом соціально-психологічних процесів у військових колективах, байдуже ставлення до особистості та потреб військовослужбовців, їхніх проблем і запитів призводять до правопорушень, принижують їхні честь і гідність.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що мають місце неодинокі факти порушення прав військовослужбовців на *охорону здоров'я та медичну допомогу*.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулась *мати військовослужбовця Світлана М.* з проханням допомогти у лікуванні сина, інфікованого на вірусний гепатит С. Проведення у цій справі висвітлило декілька проблемних питань, серед яких – недоліки медичного обстеження призовників при призові на військову службу та звільнення військовослужбовців з військової служби до завершення лікування. У сина заявниці під час проходження військової служби та лікування у Військово-медичному клінічному центрі було виявлено вірусний

Таблиця 9.1. Загибель військовослужбовців у Збройних Силах України (осіб)

Рік	Всього	Офіцери	Військово-службовці за контрактом	Військово-службовці строкової служби
2010	57	16	38	3
2011	46	14	22	10
Відсоток до попереднього року	80,7	87,5	57,9	333,3
2012	65	23	33	9
Відсоток до попереднього року	141,3	164,3	150,0	90,0

гепатит С. У зв'язку з цим він визнаний непридатним до військової служби та звільнений у запас, незважаючи на те, що лікування не було завершено. Міністр оборони України поінформував Уповноваженого з прав людини, що встановити час і місце інфікування солдата на вірусний гепатит С неможливо, тому він продовжує лікування у районній лікарні за місцем проживання.

Уповноважений з прав людини вважає, що має бути посилена відповідальність за проведення якісного медичного обстеження призовників та інфікування військовослужбовців під час служби, створені належні умови для надання належної медичної допомоги тим, у кого військова служба, зокрема строкова, забирає здоров'я.

Потребують перегляду відомчі нормативно-правові акти Міністерства оборони, які регламентують надання психіатричної допомоги військовослужбовцям. Так, вивчення засвідчує, що психіатричний огляд та лікування здійснюється лише за направленням командирів без згоди військовослужбовця, особисті підписи про погодження госпіталізації, як того вимагає стаття 13 Закону України “Про психіатричну допомогу”, у медичній документації відсутні. Інструкція про проведення обов'язкових попередніх і періодичних психіатричних оглядів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, затверджена наказом Міністра оборони України від 14 лютого 2006 р. № 81, не містить жодного посилання на необхідність особистої згоди військовослужбовця, призовника або працівника Збройних Сил України на психіатричний огляд або надання психіатричної допомоги.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини, розгляд звернень засвідчив, що у 2012 р. 17,9 % звільнених за станом здоров'я військовослужбовців строкової служби були звільнені у зв'язку з психічними розладами. Натомість за таким діагнозом подекуди приховуються наслідки нестатутних відносин, фізичного та й морального травмування молодшої людини.

Так, триває провадження Уповноваженого з прав людини у справі про порушення права на життя і здоров'я солдата строкової служби *Павла А.*, який був визнаний непридатним до військової служби після побиття та потрапляння до медичної частини. Встановлений діагноз створює реальні проблеми для молодшої людини й у цивільному житті, обмежує його права у сфері працевлаштування тощо. Неодноразові звернення Уповноваженого з прав людини до Міністра охорони здоров'я України, Міністра оборони України щодо спростування діагнозу, встановленого військово-лікарською комісією, та проведення незалежного від військових медичних закладів обстеження стану його здоров'я поки що позитивних наслідків не мають.

Провадження у цій справі триває, при цьому ***Уповноважений з прав людини наполягає на узгодженні Інструкції про проведення обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів у Міністерстві оборони України та Збройних Сил України з Законом України “Про психіатричну допомогу”.***

Предметом демократичного цивільного контролю Уповноваженого з прав людини є стан додержання зобов'язань Міністерства оборони України щодо забезпечення належних умов для проходження військової служби, які **викладені у контрактах про проходження громадянами України військової служби** у Збройних Силах.

Моніторинг засвідчив, що через відсутність достатнього фінансування права військовослужбовців на належне матеріальне забезпечення під час проходження військової служби не реалізуються. Частина військовослужбовців та членів їхніх сімей не забезпечені жилими приміщеннями або грошовою компенсацією за піднайом (найом) житлового приміщення. Гарантії держави щодо соціальної адаптації військовослужбовців на завершальному етапі служби в контракті взагалі не відображені. Залишаються не подоланими систематичні порушення щодо встановленої тривалості службового часу. Незважаючи на відсутність деталізації зобов'язань, які бере на себе Міністерство оборони України, аналіз свідчить про хронічне невиконання окремих умов контракту. Так, заборгованість перед військовослужбовцями та особами, звільненими з військової служби, лише з речового забезпечення, за оперативними даними, на 1 січня 2013 р. становить близько 105 млн грн.

Усе це лаконічно і без емоцій виклав у зверненні до Уповноваженого з прав людини військовослужбовець *Юрій Ж.*, який, зокрема, написав: *“Прошу вжити заходів проти порушення прав та допомогти ввести механізм щодо звільнення офіцерів з лав Збройних Сил України”*.

Відсутність прозорого механізму звільнення військовослужбовців через невиконання умов контракту підтверджує й моніторинг Уповноваженого з прав людини. Так, у 2012 р. 43,8 % звільнених із військової служби були звільнені у зв'язку з закінченням строку контракту, 22,9 % – за станом здоров'я, 6,7 % – у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту військовослужбовцем і лише 0,3 % – у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту командуванням.

Уповноважений з прав людини вважає необхідним внесення змін до нормативно-правових актів, які регламентують проходження військової служби, та встановлення чітких умов і критеріїв для звільнення через невиконання умов контракту.

Продовжують надходити до Уповноваженого з прав людини й звернення щодо порушення порядку звільнення з військової служби та відшкодування матеріальних збитків, завданих унаслідок неправомірного звільнення.

Так, *Геннадій К.* за 14 років у судовому порядку довів незаконність свого звільнення з посади в органах МВС України. Проте завдані йому незаконним звільненням збитки не могли бути відшкодовані в повному обсязі через обмеження терміну виплати заробітної плати за час вимушеного прогулу, що було встановлено Положенням про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ.

З метою запобігання порушенням прав громадян, сприяння узгодженню законодавства з Конституцією України, іншими правовими актами 3 серпня 2012 р. Уповноважений з прав людини внесла подання Прем'єр-міністрові України щодо приведення Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ у відповідність до законодавства України. За результатами розгляду подання Уповноваженого з прав людини **5 грудня 2012 р. Урядом внесені до Положення зміни, які дали змогу усунути порушення прав атестованих працівників органів внутрішніх справ України в частині виплати середнього заробітку за весь час вимушеного прогулу, що відповідає загальному порядку, визначеному у відповідних положеннях про проходження служби в інших складових Воєнної організації і правоохоронних органах держави.**

До Уповноваженого з прав людини продовжують надходити звернення щодо **порушення права військовослужбовців на військову службу**, проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. Оскаржуючи дії окремих керівників органів військового управління, військовослужбовці повідомляють про черствість і бездушність, непослідовність та необ'єктивність оцінки їхньої діяльності, порушення діючого порядку звільнення з військової служби.

З таким питанням звернувся до Уповноваженого з прав людини молодий офіцер органів внутрішніх справ *Сергій Ч.*, якого двічі звільняли з органів внутрішніх справ з порушенням чинного законодавства. Завдяки наданій правовій допомозі захищено право людини на поновлення на службі в судовому порядку.

Мають місце порушення права громадян України на **присвоєння первинних військових звань** при ненаданні ними реєстраційного номера облікової картки платника податків (ідентифікаційного номера).

Так, громадянам, які пройшли повний курс військової підготовки за програмою підготовки офіцерів запасу, склали встановлені екзамени, прийняли присягу й атестовані до офіцерського складу, але використали своє право та через свої релігійні переконання відмовились від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, первинне офіцерське звання Міністром оборони України не присвоюється. Тобто відсутність реєстраційного номера облікової картки платника податків стає підставою для порушення права громадян на присвоєння військових звань офіцерів запасу після завершення відповідної підготовки.

Пояснюючи свою позицію, Міністерство оборони України поінформувало Уповноваженого з прав людини, що відповідно до наказів Міністра оборони України від 30 грудня 1999 р. № 411 та від 10 грудня 2012 р. № 650/ДСК ідентифікаційний номер Державного реєстру є єдиним незмінним критерієм обліку військовослужбовців і вичерпною підставою для їхньої ідентифікації, а відсутність такого критерію унеможлиблює присвоєння первинних офіцерських звань особам, які пройшли відповідну підготовку.

Така позиція Міністерства суперечить приписам Конституції України, відповідно до яких в Україні заборонені будь-які обмеження за релігійними ознаками, та призводить до порушення права людини на присвоєння військових звань згідно з пройденим повним курсом військової підготовки офіцерів запасу. ***Уповноважений з прав людини наполягає на усуненні дискримінації за ознакою віросповідання та на узгодженні наказів Міністра оборони України, які регламентують порядок присвоєння військових звань та оформлення документів з інших питань, з Податковим кодексом України.***

На жаль, встановлено окремі випадки дискримінації за ознакою статі. За оперативними даними, у складі Збройних Сил України, у інших військових формуваннях та правоохоронних органах від 7 до 13 % військовослужбовців становлять жінки. Понад 18 тис. жінок, з яких 1,6 тис. – офіцери, у Збройних Силах України щоденно сумлінно виконують військовий обов'язок, несуть бойове чергування, лікують і навчають військовослужбовців. Для забезпечення рівних прав чоловіків і жінок у силових відомствах діють експертні групи із гендерних питань із залученням науковців і представників громадських організацій. З метою сприяння проведенню ефективної державної політики з питань сім'ї, гендерної рівності, подальшого згуртування військових колективів створені ради сімей військовослужбовців Збройних Сил України.

Натомість, як і в попередні роки, спостерігаються випадки необ'єктивного ставлення до жінок-військовослужбовців, працівників правоохоронних органів при призначенні на посади, переміщенні по службі тощо. Протягом тривалого часу Уповноважений з прав людини наполягала на необхідності скасування обмежень щодо призначення на посади військовослужбовців за статевою ознакою, на цей час зазначена робота триває.

Так, прапорщик *Оксана Г.* та молодший сержант військової служби за контрактом *Олена І.* майже два роки домагались зарахування до складу миротворчого контингенту. У 2012 р. на виконання доручення Міністра оборони України вони були зараховані кандидатами для ротації особового складу національного контингенту в Косово, пройшли допідготовку та бойове злагодження, отримали належні вакцинації. 28 березня наказом командувача Сухопутних військ Збройних Сил України навіть зараховані до складу контингенту. Але вже 5 квітня 2012 р. їм доведений наказ начальника Генерального штабу – головнокомандувача Збройних Сил України, який заборонив відправку жінок-військовослужбовців у чергову ротацію 2012–2013 рр. У відповідь на звернення Уповноваженого з прав людини Міністр оборони України надав пояснення, що в штаті національного контингенту в Косово відсутні посади спеціалістів зв'язку, які можуть розміщуватися військовослужбовцями-жінками.

Уповноважений з прав людини переконана, що військові частини та підрозділи, у тому числі миротворчі, повинні комплектуватися за професійними та моральними якостями кандидатів і не містити дискримінації за ознакою статі.

Предметом моніторингу Уповноваженого з прав людини залишається дотримання прав військовослужбовців та членів їхніх сімей на **належний рівень життя**. Основним джерелом доходів сімей військовослужбовців є грошове забезпечення. Вжиті Кабінетом Міністрів України та керівниками центральних органів виконавчої влади у 2007 р. заходи дали змогу упорядкувати грошове забезпечення військовослужбовців, працівників правоохоронних органів і частково узгодити його з фізичними і моральними затратами. Проте в подальшому розміри грошового забезпечення збільшувалися лише шляхом зростання додаткових його видів, зокрема щомісячних премій та винагород.

У 2012 р. Кабінет Міністрів України в межах наданих йому Конституцією України повноважень встановив грошову винагороду за виконання особливих завдань і функціональних обов'язків військовослужбовцям плаваючого та льотного складу і наземних авіаційних спеціалістів усіх видів Збройних Сил України та інших формувань, доручив керівникам центральних органів виконавчої влади, які мають у підпорядкуванні військові формування та правоохоронні органи, збільшувати розміри преміювання в межах фондів грошового забезпечення понад встановлені законодавством розміри. У результаті близько 30 % військовослужбовців Збройних Сил України отримують грошове забезпечення в розмірах, що удвічі більші, ніж у решти військовослужбовців та працівників правоохоронних органів.

Крім того, у такий спосіб зазначені збільшення призвели до того, що основні види грошового забезпечення знову становлять менше 40 % у загальній його структурі, при тому, що розміри в абсолютних величинах у переважній більшості військовослужбовців менші, ніж середні розміри заробітної плати в Україні. Так, середні розміри грошового забезпечення військовослужбовця військової служби за контрактом у Збройних Силах України, внутрішніх військах тощо становлять 1770–1800 грн, командира взводу, лейтенанта – близько 2400 грн, у командира роти, капітана – 2900–3200 грн. Варто зауважити, що за віковими характеристиками – це молоді сім'ї, житлом, як правило, не забезпечені, мешкають у віддалених гарнізонах, де можливості працевлаштування членів їхніх сімей обмежені. За таких умов переважна більшість військових сімей, як і раніше, перебуває за межею бідності.

Такі підходи щодо формування структури і розмірів грошового забезпечення негативно впливають не тільки на рівень життя захисників Вітчизни, а й на реформаційні процеси у військовій організації держави, перспективи переходу на добровільний принцип комплектування Збройних Сил України.

Протягом тривалого часу **здійснюється провадження Уповноваженого з прав людини у справі про захист соціально-економічних прав військовослужбовців строкової служби на отримання матеріальної допомоги, яка виплачується у зв'язку з призовом або прийняттям на військову службу**, як це передбачено Кодексом законів про працю України та Законом України “Про військовий обов'язок і військову службу”, та **після звільнення з військової служби** відповід-

но до Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”.

За результатами провадження встановлено, що чинним законодавством передбачена виплата працівникові вихідної допомоги в розмірі не менше двомісячного середнього заробітку в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, при припиненні трудового договору в разі призову або вступу на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу. Проте на практиці через неоднозначність норм, які регламентують розміри вихідної допомоги, відсутність порядку її виплати та невизначеність джерел фінансування встановлене законодавством право громадян України на отримання допомоги не реалізується.

Міністерство соціальної політики України поінформувало Уповноваженого з прав людини про розробку проекту відповідного акта Кабінету Міністрів України та звернення про необхідність призначення в Державному бюджеті України на 2013 р. коштів на ці цілі. Проте питання до цього часу не врегульовано, кошти не призначені, тобто передумови порушення законних прав громадян України на отримання матеріальної допомоги, яка виплачується у зв'язку з призовом або прийняттям на військову службу, не усунуті.

Аналіз Уповноваженого також засвідчив відсутність порядку надання матеріальної допомоги військовослужбовцям строкової служби, які до призову працювали на підприємствах, після їхнього звільнення з військової служби, на практиці жоден центральний орган державної виконавчої влади не брав на себе відповідальність за забезпечення її виплати. Уповноважений з прав людини була поінформована, що Урядом призначаються відповідні кошти, Міністерству соціальної політики України доручено погасити заборгованість за минулі роки та в подальшому виплачувати зазначену допомогу. Проте відповідний нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, який би регламентував порядок та умови таких виплат, до цього часу не розроблений, проблема не розв'язана.

З метою врегулювання порушеної проблеми Уповноважений з прав людини внесла відповідне подання Прем'єр-міністрові України, а також Верховній Раді України – пропозиції до проекту Державного бюджету на 2013 р. Проведення з цього питання триває.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить про ***незадовільний стан реалізації гарантованих прав військовослужбовців на забезпечення житлом.*** Законами України, зокрема Законом “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, держава гарантує:

- надання ***службового житла*** військовослужбовцям, які мають вислугу років на військовій службі менше 20 років, або ***в оренду жилих приміщень*** для цих категорій громадян України за рахунок військових формувань;
- ***відселення*** осіб, звільнених із військової служби, із віддалених та закритих військових містечок, місць примусового тримання засуджених тощо;

- надання житла для постійного помешкання особам, які мають вислугу понад 20 років;
- пільгову квартирну плату та оплату комунальних послуг;
- надання безвідсоткових кредитів для придбання або будівництва житла.

Водночас стан додержання житлових прав військовослужбовців та осіб, звільнених з військової служби, залишається однією з найбільш проблем військової сфери. Це засвідчується й динамікою звернень до Уповноваженого з прав людини, адже кожне п'яте з них стосується саме забезпечення житлом. На жаль, за більшістю проваджень за такими зверненнями не вдається досягти розв'язання житлової проблеми заявників. За оперативними даними, на квартирному обліку у Збройних Силах України перебуває понад **45 тис.** осіб, у внутрішніх військах МВС України – близько **4,9 тис.** сімей. Ще близько **13 тис.** сімей осіб, звільнених з військової служби, служби в правоохоронних органах, перебувають на квартирному обліку в органах місцевого самоврядування.

Контрольні показники, закріплені **Комплексною програмою** забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їхніх сімей, із року в рік не виконуються. Кількість квартир, побудованих або придбаних Міністерством оборони, зберігає стійкі тенденції до зменшення. Так, якщо у 2005 р. введено в експлуатацію 5443 квартири, у 2006 р. – 4427 квартир, у 2007 р. – лише 1560 квартир, у 2011 р. – 1454 квартири (при прогнозних обсягах – 3220 квартир). У 2012 р. Міністерство оборони за прогнозних обсягів, визначених Комплексною програмою, 4509 квартир планувало ввести 2140 квартир. За оперативними даними, житлові умови за рахунок усіх джерел фінансування поліпшили лише 1155 сімей військовослужбовців. Фінансування будівництва або придбання житла для внутрішніх військ МВС України протягом останніх років узагалі не передбачається, тому у 2012 р. житлові умови поліпшило лише 20 сімей військовослужбовців. Такі темпи будівництва житла не дають підстав сподіватись на успішне розв'язання житлової проблеми і розквартирування військ. Бюджетні призначення Міноборони та іншим силовим структурам на 2013 р. оптимізму не додають, оскільки видатки на будівництво житла істотно скорочені.

Однією з причин незадовільної реалізації житлових прав військовослужбовців залишається відсутність прозорого і досконалого механізму формування й збереження фонду службового житла військових частин та гарнізонів.

За таких умов загальна кількість черговиків зменшується не стільки за рахунок надання їм житла, скільки шляхом перереєстрації та зняття з обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов.

Розв'язання проблеми житлового забезпечення військовослужбовців, створення фонду службового житла, запровадження механізму кредитування будівни-

цтва і придбання житла за рахунок бюджетних коштів, *на думку Уповноваженого з прав людини, потребує щорічного коригування Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів з визначенням джерел і обсягів фінансування та необхідних організаційних заходів.*

На жаль, із системними порушеннями прав людини військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу стикаються й після завершення служби.

Конституцією України та Законами України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, “Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей”, “Про зайнятість населення”, “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” проголошені **права осіб, звільнених із військової служби, на працю, вільний вибір роботи, захист від безробіття та гідний рівень життя.**

Концептуально право військовослужбовців *на соціальну і професійну адаптацію* проголошено Міністерством оборони однією зі складових кар’єри військовослужбовців. Проте, на жаль, державними органами, уповноваженими вирішувати завдання соціальної адаптації, належних заходів у 2012 р. не вживалось. Професійна перепідготовка фінансувалась лише за програмами міжнародних організацій – Організації з безпеки і співробітництва в Європі, НАТО та Королівства Норвегія. За оперативними даними, за цими програмами у 2012 р. право на професійну перепідготовку реалізували 2516 військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей.

Як і в попередні роки, правова і психологічна складові соціальної адаптації не реалізуються, на військовослужбовців військової служби за контрактом соціальна та професійна адаптація не поширюються, заходи з адаптації на завершальному етапі служби військовослужбовців Міністерством оборони України згорнуті.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що причинами неефективності системи соціальної адаптації є недосконалість її законодавчого забезпечення, насамперед відсутність Державної програми соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби, та відповідного державного фінансування.

Уповноважений з прав людини переконана в *необхідності завершення у стилі терміни розробки проекту Державної програми соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби, та забезпеченні належного бюджетного фінансування процесу соціальної адаптації на всіх її етапах, узгодженні фінансових зобов’язань держави з міжнародною допомогою.*

Продовжує загострюватися проблема реалізації житлових прав осіб, звільнених з військової служби, які перебувають на квартирному обліку в місцевих

органах влади. Переважна більшість таких осіб узятя на квартирні обліки ще на початку 1990-х років.

Постановою Ради Міністрів СРСР від 7 вересня 1989 р. № 734 було встановлено, що військовослужбовці, звільнені у запас або відставку за визначених умов, *“приймаються на учет для забезпечення жилой площею исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов без представления документов о выписке с прежнего места жительства и сдаче занимаемого жилого помещения. Эти документы представляются указанными лицами непосредственно при получении жилых помещений”*.

На таких умовах тисячі сімей у 1990-х роках були взяті на квартирний облік за обраним місцем проживання, проте в подальшому вони позбавлені такого права, зокрема, як такі, що не зареєстровані в даному населеному пункті. Відсутність правового регулювання цих питань унеможливила виконавчим комітетам міських рад Харкова та Ялти, Черкаса та Євпаторії, інших міст України зняти з квартирної обліку сотні сімей звільнених військовослужбовців. Прикладом цинізму і брутального нехтування правами громадян є дії виконавчого комітету Ялтинської міської ради стосовно підполковника у відставці *Миколи Ф.*, сім'я якого у 1995 р. після звільнення зі служби у Чернігові без зміни реєстрації місця проживання була взята на квартирний облік у Ялті. У 2000 р. йому запропонували стати на квартирний облік як учасникові ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, а у 2009 р. зняли з квартирної обліку як незареєстрованого у місті. Правові підстави для таких рішень Ялтинська міська рада пояснити не може, а поновити житлові права відставного офіцера відмовляється.

При цьому ігнорується й правова позиція Державної міграційної служби України, що наявність реєстрації місця проживання військовослужбовців, осіб, які звільнені з військової служби, але не отримали житло, не повинна розглядатися як умова перебування на квартирному обліку для поліпшення житлових умов.

Програма забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, що була затверджена Кабінетом Міністрів України у 1999 р., із року в рік не виконувалась, у 2009–2011 рр. узагалі не фінансувалась, а у 2011 р. припинила існування.

Через відсутність правового регулювання та фінансового забезпечення відсутні й перспективи реалізації житлових прав таких сімей. Такий стан справ спонукав офіцера у відставці *Миколу Р.*, який з 1991 р. перебуває на квартирному обліку у м. Харкові, звернутися до Уповноваженого з прав людини, зокрема, з таким: *“Сумлінно й напружено, досить кваліфіковано пропрацювавши більше ніж піввіку, вважаю, що маю достатнє право залишити свій життєвий шлях цивілізованим чином, а не десь у підворотні чи в канаві. Оскільки добитися виконання владою своїх зобов'язань я не маю можливості, то прошу ініціювати розробку законів, пов'язаних з евтаназією та сприяти їх прийняттю, щоб при необхідності я міг вибирати, чи приймати піклування держави, чи звільнити себе від мук, рідних і близьких – від моральних страждань...”*

Залишається нерозв'язаною проблема відселення мешканців закритих і віддалених військових містечок, осіб, які втратили зв'язок із військовими формуваннями. Відповідно до Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” вирішення цих завдань покладене на органи місцевого самоврядування. *Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує, що зазначені особи занесені до контрольних списків, але на квартирному обліку при виконкомах, як правило, не перебувають.* Проблема поглиблюється й тим, що такі контрольні списки складались квартирно-експлуатаційними підрозділами військових частин, які розформовані або неодноразово реформовані, через що первинні квартирні справи втрачені.

Відсутність відселення осіб, які втратили зв'язок зі Збройними Силами України, з військових містечок істотно стримує можливості квартирного забезпечення військовослужбовців, які проходять службу у таких гарнізонах, та формування фонду службового житла. Причини такого стану криються у недосконалості правового регулювання порядку відселення з військових містечок та відсутності його фінансування як за рахунок субвенцій з державного бюджету, так і за рахунок місцевих бюджетів.

20 вересня 2012 р. Уповноваженим з прав людини внесене подання Прем'єр-міністрові України щодо забезпечення права на житло осіб, звільнених з військової служби, які перебувають на квартирному обліку для поліпшення житлових умов при виконавчих комітетах органів місцевого самоврядування. Відповідні пропозиції до проекту Державного бюджету на 2013 р. були внесені Верховній Раді України. За результатами розгляду подання Уповноважений з прав людини була поінформована, що Законом України “Про Державний бюджет України на 2013 рік” на придбання житла для таких категорій громадян передбачені видатки у розмірі 20 млн грн, а також про розробку програми забезпечення житлом осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб із визначенням центрального органу виконавчої влади, відповідального за її виконання. Однак програма до цього часу не затверджена, центральний орган виконавчої влади, відповідальний за її реалізацію, як і раніше, не визначений.

Уповноважений з прав людини продовжує моніторинг зазначеної проблеми та наголошує на необхідності завершення у стислі терміни розробки Державної програми забезпечення житлом осіб, звільнених з військової служби, служби в правоохоронних органах та членів їхніх сімей, відселення із віддалених та закритих військових містечок, визначенні центрального органу виконавчої влади, відповідального за її реалізацію, належне кадрове та фінансове її забезпечення.

До Уповноваженого з прав людини продовжують надходити звернення військовослужбовців, які були переведені для проходження військової служби до інших військових частин, а також особи, звільнені з військової служби і стосовно яких порушені провадження про виселення із займаних службових жилих приміщень та гуртожитків. Провадження Уповноваженого з прав людини у цих

справах свідчать про brutальне порушення прав таких громадян, гарантованих статтями 125 та 132 Житлового кодексу України.

Прикладом такого ставлення до людини та її прав є звернення до Уповноваженого з прав людини *Олексія Д.*, полковника запасу, учасника бойових дій, учасника ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, військового лікаря, який продовжує працювати у Військово-медичному клінічному центрі. Офіцер жодного разу за майже 30-річну службу ні службовим житлом, ні житлом для постійного проживання не забезпечувався, протягом останніх 17 років мешкає у гуртожитку Львівської академії Сухопутних військ імені П. Сагайдачного. Незважаючи на це, Львівська прокуратура з нагляду за дотриманням законів у військовій сфері звернулася до Франківського районного суду міста Львова з позовом про виселення сім'ї офіцера із займаного приміщення у гуртожитку. Судове провадження у справі триває.

Потребує особливої уваги розв'язання проблеми понад 400 колишніх військових поселень, вивільнених військовими частинами, які утримуються Збройними Силами України. Програма конверсії колишніх військових об'єктів, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 81, втратила чинність. Житлові фонди та інфраструктура таких містечок продовжують руйнуватися, що створює нестерпні умови для проживання в них вчорашніх та нинішніх захисників Вітчизни. Варто очікувати, що подальше реформування Збройних Сил України, оптимізація їхньої чисельності призведуть до подальшого загострення цієї проблеми.

Тому Уповноважений з прав людини переконана в необхідності розробки нової програми конверсії колишніх військових об'єктів, яка б урахувала міжнародний і національний досвід, забезпечила комплексність і всебічність розв'язання надзвичайно гострої проблеми.

До Уповноваженого з прав людини продовжують звертатися військовослужбовці та ветерани військової служби щодо захисту права ***на безпечні житлові умови.***

Низка проблем такого характеру криється в суперечностях при визначенні права власності на помешкання. Так, до Уповноваженого з прав людини від імені мешканців будинку № 140 по вулиці 6-го Грудня у м. *Олександрії Кіровоградської області* звернувся ветеран військової служби *Василь В.* Провадженням Уповноваженого з прав людини встановлено, що у вересні 2007 р. заявник та інші мешканці отримали квартири у житловому будинку, зведеному приватним підприємством. Одним з інвесторів будівництва виступило Міністерство оборони України, за поданням якого 71 квартира надана військовослужбовцям та особам, звільненим з військової служби. У подальшому Олександрійська міська рада прийняла рішення про оформлення права приватної власності приватному малому підприємству “Будмонтаж” на житловий будинок, а мешканцям будинку – права приватної власності на квартири. Проте коли виникла потреба ремонту фундаменту та підмурків будинку, підходів до під'їзду тощо, власник

будинку та Олександрійське комунальне підприємство “Житлогосп”, куди мешканці сплачували кошти за утримання будинку, відмовилися від проведення таких ремонтних робіт. *Лише після втручання Уповноваженого з прав людини Олександрійська міська рада прийняла будинок у комунальну власність, а комунальне підприємство “Житлогосп” розглядає можливість включення зазначених робіт до плану на 2013 р.*

Залишається недосконалим механізм оплати вартості житлово-комунальних послуг мешканцями військових містечок і гуртожитків, які перебувають на балансі квартирно-експлуатаційних органів Міністерства оборони України. Звичай постачання води та електроенергії до житлових будинків здійснюється через військові частини, а оплата їхньої вартості – через квартирно-експлуатаційні відділи за тарифами, встановленими для юридичних осіб.

Так, триває провадження Уповноваженого з прав людини у справі про безпечні умови життя мешканців гуртожитку по вулиці Субхи, 1-Б у м. Сімферополі. Заборгованість квартирно-експлуатаційного відділу м. Сімферополя перед постачальниками комунальних послуг, відсутність планових ремонтних робіт створили нестерпні умови для проживання військовослужбовців та членів їхніх сімей. На жаль, відповідними органами Міністерства оборони України не вживається належних заходів для розв’язання питань водопідведення і водовідведення, електропостачання гуртожитку. Хоча мешканці гуртожитку наполягають на встановленні індивідуальних лічильників обсягів спожитих комунальних послуг, технічна документація для цього не виготовлена, коштів на ці цілі не призначено, прямі абонентські договори споживачів з постачальниками послуг не укладені, гуртожиток відключено від електромережі, а людям виставлені рахунки на оплату вартості комунальних послуг за тарифами, встановленими для юридичних осіб.

Уповноважений з прав людини вважає, що порядок розрахунків за спожиті житлово-комунальні послуги мешканцями закритих і віддалених військових містечок, військових гуртожитків потребує удосконалення з метою їхньої індивідуалізації та узгодження з загальними правовими нормами.

До Уповноваженого з прав людини також звертаються учасники бойових дій, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, інваліди війни стосовно порушення їхніх прав на встановлення соціального статусу та ***конституційного права на судовий захист.***

Законами України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” визначений вичерпний перелік умов, за яких громадянам України встановлюється той чи інший статус. Правовими актами Кабінету Міністрів України відповідальність за реалізацію цих законів покладена на відповідні центральні органи виконавчої влади – Міністерство соціальної політики, Міністерство оборони, МВС тощо, їхні територіальні органи та місцеві державні адміністрації. Визначений порядок видачі відповідних посвідчень та перелік до-

кументів, на підставі яких вони видаються. Поряд з тим практика свідчить, що органи праці та соціального захисту продовжують вимагати від громадян додаткові документи, які не передбачені чинним законодавством.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулись мешканці *Донецької області Григорій Б. та Сергій С.*, яким Донецькою обласною медико-соціальною експертною комісією встановлена відповідна група інвалідності, яка пов'язана із травмами, отриманими при виконанні обов'язків військової служби. Положення про порядок видачі посвідчень і нагрудних знаків ветеранів війни, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 1994 р. № 302, передбачає, що посвідчення інваліда війни видається на підставі довідки медико-соціальної експертної комісії про групу та причину інвалідності. Будь-яких інших вимог щодо підтвердження права громадян на визначення статусу та права органів праці та соціального захисту на відмову у видачі посвідчення Положення не містить. Проте, всупереч чинному законодавству, довідки медико-соціальної експертної комісії до уваги не взяті, Уповноважений з прав людини поінформована про відмову у видачі посвідчень заявникам.

Також протягом двох років триває провадження у справі *Олександра М. з м. Харкова* щодо поновлення його права на визнання учасником ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Заявник у 1984–1986 рр. проходив строкову службу, у травні 1986 р. брав участь у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, що підтверджується довідкою командира військової частини, наданою на вимогу військового комісаріату. Головним управлінням МВС України в Харківській області перевірка підтверджено достовірність наданих документів. У 2006 р. відповідні органи позбавили його зазначеного статусу, посвідчення було вилучене. Хоча рішенням суду встановлений факт безпосередньої участі людини у роботах, пов'язаних із ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи, Комісія Міністерства соціальної політики України із спірних питань визначення статусу осіб, які брали участь у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, посилаючись на відсутність підтверджувальних документів про роботу в зоні відчуження, відмовила у визначенні статусу учасника ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. При цьому рішення суду про встановлення факту участі солдата у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи до уваги не взяті, оскільки це не передбачено Порядком видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 51.

Залишається не врегульованим і порядок поширення на членів сімей військовослужбовців, які загинули або померли при проходженні військової служби, чинності Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”. Стаття 10 Закону передбачає, що його чинність поширюється на *сім'ї військовослужбовців*, партизанів, підпільників, учасників бойових дій на території інших держав, прирівняних до них осіб, зазначених у статтях 6 і 7 цього Закону, *які* загинули (пропали безвісти) або *померли* внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних під час захисту Батьківщини або виконання ін-

ших обов'язків військової служби (службових обов'язків), а також **внаслідок захворювання**, пов'язаного з перебуванням на фронті або **одержаного в період проходження військової служби** чи на території інших держав під час воєнних дій та конфліктів. Проте на практиці органи соціального захисту відмовляють членам сімей військовослужбовців, які померли під час проходження служби, у встановленні такого статусу.

Моніторингом Уповноваженого з прав людини також встановлено, що Порядок видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, Положення про порядок видачі посвідчень і нагрудних знаків ветеранів війни, накази Міноборони України тощо не містять порядку оскарження рішень органів, уповноважених видавати відповідні посвідчення, а судові рішення про встановлення юридичного факту як підстава для видачі посвідчень не розглядається, що призводить до порушень прав громадян України.

Проведення у цих справах триває, Уповноважений з прав людини звернулася з відповідним поданням до Міністра соціальної політики України з пропозицією **внести необхідні зміни до відповідних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України з метою поновлення права громадян на оскарження дій органів виконавчої влади та визначення рішень судів як підстав для видачі відповідних посвідчень**.

До Уповноваженого з прав людини надходять численні звернення ветеранів військової служби щодо реалізації їхніх **прав на санаторно-курортне лікування**, яке відповідно до пункту 5 статті 6 за чинним Законом України “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист” жодним чином не пов'язане з видом, розмірами призначеної пенсії та місцем її отримання.

Попри це, Порядком забезпечення санаторно-курортними путівками до санаторно-курортних закладів військовослужбовців, ветеранів війни, ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ та деяких інших категорій осіб і членів їх сімей, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 446, передбачено, що зазначені категорії громадян забезпечуються путівками до санаторно-курортних закладів у разі отримання ними пенсій відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”.

На цих підставах, зокрема, Міністерство оборони України відмовляє ветеранам військової служби, які, маючи право на пенсію відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, реалізували своє право на отримання пенсії за загальнообов'язковим пенсійним страхуванням, у реалізації законного права на позачергове пільгове санаторно-курортне лікування.

Водночас Порядком забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян органами праці та соціального захисту населення, який за-

тверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 2006 р. № 187, забезпечення права ветеранів військової служби та інших осіб на санаторно-курортне лікування взагалі не передбачене.

За цих умов велика кількість громадян, на яких поширюється чинність Закону України “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист” та які не отримують пенсії відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, позбавлені законного права на поза-чергове пільгове санаторно-курортне лікування.

Уповноважений з прав людини пропонує узгодити норми зазначеного Порядку в частині забезпечення санаторно-курортним лікуванням ветеранів військової служби з Законом України “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист”.

До Уповноваженого з прав людини надходять численні звернення щодо захисту права членів сімей ветеранів війни на пільги, визначені Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”. У м. Харкові навіть створена ініціативна група інвалідів Великої Вітчизняної війни та учасників бойових дій, яка обстоює, зокрема, права всіх членів сімей ветеранів війни, які проживають разом з ним, на пільги щодо плати за житло, комунальні послуги та паливо тощо.

Стаття 3 Сімейного кодексу України визначає, що сім’ю складають особи, які спільно проживають, пов’язані спільним побутом, мають взаємні права та обов’язки. Водночас пунктом 5 статті 51 Бюджетного кодексу України, прийнятого в липні 2010 р., визначено коло осіб “членів сім’ї пільговика”.

При цьому згідно з частиною другою статей 12–15 та пунктом 7 статті 16 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” пільги щодо плати за житло, комунальні послуги та паливо, передбачені відповідними нормами зазначеного Закону, надаються ветеранам війни, особам, на яких поширюється чинність цього Закону, особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною та членам їхніх сімей, які проживають разом з ними.

Такі недоречності бентежать суспільну думку, ветерани війни вважають, що зазначені норми Бюджетного кодексу України звужують права та пільги, передбачені для членів їхніх сімей, які проживають разом з ними.

Уповноважений з прав людини вважає за необхідне узгодити Закон України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, інші закони України, якими визначені державні гарантії соціального захисту незахищених громадян України, порядок та умови їхньої реалізації, та норми Сімейного і Бюджетного кодексів України.

25 % звернень до Уповноваженого з прав людини осіб, звільнених із військової служби, стосується порушення права на *належне пенсійне забезпечення*.

Частково соціальна напруженість у цій сфері була зменшена шляхом підвищення у 2012 р. раніше призначених пенсій, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2012 р. № 355 “Про збільшення розмірів пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”.

Проте обурення ветеранів та їхніх громадських об’єднань викликає низка рішень органів Пенсійного фонду України про відмову щодо перерахунку пенсій у зв’язку зі зміною розмірів грошового забезпечення окремих категорій військовослужбовців і неврахування при цьому надбавки за виконання особливо важливих завдань. Протягом тривалого часу в належних розмірах не враховуються й деякі щомісячні додаткові види грошового забезпечення при перерахунку раніше призначених пенсій. Наслідком таких рішень стало те, що при перерахунку раніше призначених пенсій, незважаючи на збільшення їхніх номінальних розмірів, окремим категоріям військових пенсіонерів деякі додаткові види грошового забезпечення враховані у розмірах, менших від застосованих при первинному обчисленні пенсій.

Звертаються до Уповноваженого з прав людини й військові пенсіонери, яким під час перерахунку пенсій у 2008 р. посадові оклади не були встановлені або допущені помилки при їх визначенні. Так, за втручання Уповноваженого з прав людини посадовий оклад, з якого перераховується пенсія *Василю Д.*, приведено у відповідність до Схеми розмірів посадових окладів за посадами офіцерського складу військових представництв Міністерства оборони України, затвердженої начальником Генерального штабу Збройних Сил України 21 липня 2011 р., і у такий спосіб права військового пенсіонера поновлено.

Уповноважений з прав людини переконана, що потрібен суспільний діалог з метою ґрунтовного аналізу системи пенсійного забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб розроблення і внесення узгоджених, соціально виважених законодавчих ініціатив щодо подальшого вдосконалення пенсійного забезпечення і соціального захисту зазначених категорій громадян України нормами законів прямої дії, а також визначення порядку виконання прийнятих судових рішень з питань пенсійного забезпечення.

Узагальнені пропозиції:**а) розробити та прийняти законодавчі та нормативно-правові акти, зокрема, щодо:**

- встановлення чітких умов і критеріїв для звільнення з військової служби через невиконання умов контракту;
- визначення порядку та умов виплати військовослужбовцям строкової служби матеріальної допомоги у зв'язку з призовом або прийняттям на військову службу та після звільнення з військової служби;
- щорічної конкретизації показників Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів з визначенням джерел і обсягів фінансування;
- Державної програми соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби;
- Державної програми забезпечення житлом осіб, звільнених з військової служби, служби в правоохоронних органах та членів їхніх сімей, відселення із відділених та закритих військових містечок;
- програми конверсії колишніх військових об'єктів;
- визначення рішень судів як підстав видачі посвідчень про відповідний статус;
- узгодження норм Порядку забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян органами праці та соціального захисту населення з Законом України “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб на їх соціальний захист”;
- узгодження норм Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, інших законів України, якими визначені державні гарантії соціального захисту незахищеним громадянам України, та норм Сімейного і Бюджетного кодексів України в частині визначення категорії члена сім'ї пільовика;

б) приведення відомчих нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України, міжнародних актів, ратифікованих Україною, та законів України, зокрема, стосовно:

- Інструкції про проведення обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України – у відповідність до Закону України “Про психіатричну допомогу”;
- наказів Міністра оборони України, які регламентують порядок присвоєння військових звань, призначення на посади та оформлення документів з інших питань, – у відповідність до норм Конституції України щодо заборони дискримінації за ознаками статі та релігії, а також до вимог Податкового кодексу України;

в) вжиття заходів щодо:

- підвищення рівня правової культури та правової свідомості військовослужбовців;
- підвищення відповідальності за проведення якісного медичного обстеження призовників та військовослужбовців строкової служби, створення належних умов для надання необхідної медичної допомоги;
- удосконалення порядку розрахунків за спожиті житлово-комунальні послуги мешканцями закритих і віддалених військових містечок, військових гуртожитків;
- забезпечення прозорості механізмів, спрямованих на забезпечення житлових прав військовослужбовців та членів їхніх сімей;
- удосконалення пенсійного забезпечення і соціального захисту осіб, звільнених з військової служби.

РОЗДІЛ 10 СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

Конституція України (витяги)

Стаття 26

Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Стаття 27

Кожна людина має невід’ємне право на життя.

Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов’язок держави – захищати життя людини.

Стаття 28

Кожен має право на повагу до його гідності.

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Стаття 29

Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність.

Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз’яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання.

Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого.

Геополітичне розташування України й інтеграція в європейське і міжнародне співтовариство зумовлюють необхідність створення надійних механізмів захисту прав біженців і осіб, які шукають притулку.

Законодавство України у сфері захисту прав цієї категорії осіб хоча і наближене до стандартів, визначених міжнародними нормативно-правовими документами, все ж містить низку недоліків, які ускладнюють процедуру отримання статусу біженця, зокрема особами, які затримані на території України у зв'язку з їх перебуванням у міжнародному розшуку з метою подальшої видачі (екстрадиції) правоохоронним органам відповідних іноземних держав. Це, у свою чергу, спричиняє надходження скарг зазначених осіб на порушення їхніх прав і свобод, яких вони зазнаватимуть у результаті їхньої екстрадиції.

У 2012 р. до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини неодноразово надходили звернення, які стосувались питань видачі правоохоронним органам іноземних держав (екстрадиції) осіб, що звертались до Державної міграційної служби із заявою про надання їм статусу біженця.

Найбільша увага суспільства та міжнародних організацій у 2012 р. була прикута до випадку екстрадиції до Російської Федерації *Магомеда Н., про захист прав якого до Уповноваженого з прав людини звернувся представник УВКБ ООН у середині липня.*

Під час здійснення провадження, відкритого у зв'язку з цим повідомленням, Уповноваженим з прав людини з'ясовано, що Генеральною прокуратурою України, з огляду на відсутність обставин, які перешкоджали б видачі Магомеда Н., ще 23 березня 2012 р. винесено постанову про його видачу Російській Федерації. Зазначену постанову прокуратури Магомедом Н. оскаржено до суду. Судами першої та апеляційної інстанцій його скарги залишено без задоволення, а 15 серпня 2012 р. цю особу передано правоохоронним органам Російської Федерації для притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, передбачених частиною першою статті 318 (погроза застосування насильства до представника влади) та частиною другою статті 222 (незаконне придбання, зберігання і носіння вогнепальної зброї та боєприпасів, вчинені за попередньою змовою групою осіб) КК Російської Федерації, про що було зазначено в запиті Генеральної прокуратури РФ про його видачу для притягнення до кримінальної відповідальності.

При цьому Генеральна прокуратура повідомила Уповноваженого з прав людини, що в ході екстрадиційної перевірки було з'ясовано, що Магомед Н. отримав у червні 2012 р. статус "мандатного" біженця, тобто УВКБ ООН видало йому сертифікат про визнання відповідно до мандата цієї організації біженцем, тоді як інформація про наявність у нього статусу "конвенційного" біженця (наданого будь-якою іншою державою – учасницею Конвенції ООН "Про захист біженців" 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р.) у відомстві не було.

Водночас, як з'ясувалось у ході провадження, Магомед Н. у червні 2012 р. отримав статус біженця у Фінляндії, а у липні цього року звернувся до ДМС України із заявою про надання статусу біженця або особи, що потребує захисту.

З метою всебічного з'ясування обставин екстрадиції Магомеда Н. *Уповноваженим з прав людини проведено міжвідомчу нараду*, участь у якій брали представники всіх заінтересованих відомств (Генеральної прокуратури, Державної міграційної служби, Міністерства юстиції).

За її результатами було досягнуто спільної позиції стосовно визнання недостатньої координації та інформування заінтересованих центральних органів виконавчої влади: Державної міграційної служби України, Генеральної прокуратури України та Міністерства юстиції України при розгляді запитів про екстрадицію іноземців та осіб без громадянства, зокрема в частині дотримання їхнього права на звернення за захистом в Україні.

Для захисту прав Магомеда Н. Уповноважений з прав людини звернулася до Генерального прокурора України з проханням надати інформацію щодо отримання додаткових гарантій від російської сторони у його справі.

У відповідь Генеральна прокуратура повідомила, що російською стороною надано додаткові гарантії додержання прав зазначеної особи. Зокрема, Генеральна прокуратура Російської Федерації як центральний російський орган з питань видачі гарантувала, що:

- Магомеду Н. буде забезпечено право на справедливий судовий розгляд кримінальної справи, а його кримінальне переслідування не матиме дискримінаційного характеру з будь-яких підстав;
- у разі необхідності йому буде надано належне медичне лікування та медичну допомогу;
- посадові особи дипломатичного представництва або консульської установи України у Російській Федерації матимуть можливість відвідувати Магомеда Н. у місцях тримання під вартою та відбування ним покарання, а останній матиме можливість у будь-який час звертатись до зазначених представників, а їхні зустрічі не будуть предметом контролю;
- зазначені представники України матимуть можливість отримувати у державних органах Російської Федерації інформацію про стан провадження у кримінальній справі стосовно Магомеда Н. та бути присутніми під час судового розгляду справи по суті;
- українська сторона буде поінформована про остаточне рішення у кримінальній справі стосовно виданої особи.

Крім того, Російська Федерація є стороною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і у разі виникнення підстав Магомед Н. може звернутися до Європейського суду з прав людини зі скаргою на порушення Російською Федерацією відповідних міжнародних зобов'язань.

За результатами аналізу звернень, що надходять до Уповноваженого з прав людини щодо необхідності захисту прав осіб, які є шукачами притулку в Україні, слід зазначити таке.

Видача Україною правопорушників відбувається відповідно до положень кримінально-процесуального законодавства, яке діяло на момент затримання, та на підставі таких міжнародних договорів, як:

– *Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 р.*, яка набрала чинності для України 9 червня 1998 р., та передбачає, що договірні сторони зобов'язуються видавати одна одній, з урахуванням положень та умов, викладених у цій Конвенції, всіх осіб, які переслідуються компетентними органами запитуючої сторони за вчинення правопорушення або які розшукуються зазначеними органами з метою виконання вироку або постанови про утримання під вартою. Згідно зі статтею 3 Конвенції видача не здійснюється, якщо правопорушення, у зв'язку з яким вона запитується, розглядається запитуваною стороною як політичне правопорушення або правопорушення, пов'язане з політичним правопорушенням. Таке ж саме правило застосовується, якщо запитувана сторона має достатньо підстав вважати, що запит про видачу правопорушника за вчинення звичайного кримінального правопорушення був зроблений з метою переслідування або покарання особи на підставі її раси, релігії, національної належності чи політичних переконань або що становище такої особи може бути зашкоджене з будь-якої з цих причин;

– *Конвенція СНД 1993 р. про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах, зі змінами, внесеними Протоколом до цієї Конвенції від 28 березня 1997 р.* (далі – Мінська конвенція), яка ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994 р. та набрала чинності 14 квітня 1995 р., встановлює, що договірні сторони зобов'язуються за вимогою видавати один одному осіб, що перебувають на їх території, для притягнення до кримінальної відповідальності або для приведення вироку до виконання. Видача для притягнення до кримінальної відповідальності провадиться за такі діяння, які за законами запитуючої і запитуваної договірних сторін є караними і за здійснення яких передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на термін не менше одного року або більш тяжке покарання. При цьому стаття 57 Конвенції встановлює, що видача не провадиться, якщо:

- а) особа, видача якої потрібна, є громадянином запитуваної договірної сторони;
- б) на момент одержання вимоги карне переслідування відповідно до законодавства запитуваної договірної сторони не може бути порушено або вирок не може бути приведено у виконання внаслідок закінчення терміну давності або з іншої законної підстави;
- в) стосовно особи, видача якої потрібна, на території запитуваної договірної сторони за той же злочин був винесений вирок або постановою про припинення провадження в справі, що набрала законної сили;

г) злочин відповідно до законодавства запитуючої або запитуваної договірної сторони переслідується в порядку приватного обвинувачення (за заявою потерпілого).

У видачі також може бути відмовлено, якщо злочин, у зв'язку з яким потрібна видача, здійснено на території запитуваної договірної сторони.

Водночас законодавство України, зокрема статті 3 та 31 *Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту”*, забороняють видачу (вислання, примусове повернення) біженців чи осіб, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист, так само як і іноземців та осіб без громадянства, яких визнано біженцями іншими державами – учасницями Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. і які перебувають в Україні, до країн, де:

- їхньому життю або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження;
- вони можуть зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання або з яких вони можуть бути вислані або примусово повернуті до країн, де їх життю або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження.

Аналогічні положення містить і *стаття 466 КПК України 1960 р.*, яка встановлює підстави відмови іноземній державі у видачі особи. Однією з таких підстав є наявність у особи статусу біженця за умови реальності небезпеки в країні видачі її здоров'ю, життю або свободі за ознаками раси, віросповідання (релігії), національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або з політичних переконань.

У разі відмови у видачі, зокрема з мотивів наявності статусу біженця або з інших підстав, що не виключають провадження у справі, за клопотанням компетентного органу іноземної держави Генеральна прокуратура України надає доручення органу досудового слідства здійснити розслідування кримінальної справи стосовно цієї особи в порядку, передбаченому цим Кодексом.

Зазначені норми національного законодавства України відповідають вимогам статей 32 та 33 *Конвенції ООН 1951 р. “Про статус біженців”*, які передбачають, що договірні держави не будуть висилати біженців, які законно проживають на їхній території, окрім як з міркувань державної безпеки або громадського

порядку. Вислання таких біженців провадитиметься лише на виконання рішень, винесених у судовому порядку. Сторони не будуть жодним чином висилати або повертати біженців до кордонів країни, де їхньому життю чи свободі загрожуватиме небезпека через їхню расу, релігію, громадянство, належність до певної соціальної групи або політичні переконання. Ця постанова, однак, не може застосовуватися до біженців, які розглядаються з поважних причин як такі, що є суспільно небезпечними і становлять загрозу безпеці країни, в якій вони перебувають, або засуджені чинним вироком за вчинення особливо тяжкого злочину.

Водночас іноземці або особи без громадянства, які затримані на території України у зв'язку з перебуванням у міжнародному розшуку з метою їх подальшої видачі правоохоронним органам відповідних іноземних держав, як правило, не мають статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист. При цьому такі особи звертаються переважно до ДМС України із заявою про отримання статусу біженця лише після їхнього затримання працівниками правоохоронних органів та застосування до них тимчасового, а іноді навіть і екстрадиційного арешту.

Отже, на перший погляд видача таких осіб видається цілком правомірною.

Однак, як було з'ясовано Уповноваженим з прав людини під час здійснення проваджень у таких справах, працівники компетентних органів, які відповідають за проведення екстрадиції, а це Генеральна прокуратура України та Міністерство юстиції України – під час проведення екстрадиційної перевірки не завжди намагаються отримати повні відомості щодо осіб, які підлягають екстрадиції. В той же час працівники ДМС України, які розглядають заяви про надання статусу біженця таким особам, не завжди вчасно повідомляють органи, відповідальні за проведення екстрадиції, про надходження таких заяв.

Таким чином, завдяки діям деяких чиновників Україна привертає до себе увагу світової спільноти рішеннями стосовно вимушених переселенців, що, у свою чергу, спричиняє серйозні втрати для іміджу нашої країни як правової демократичної держави.

При цьому з огляду на так звану правомірність проведення екстрадиції шукачів притулку, які заявили про своє бажання отримати статус біженця в Україні під час свого затримання правоохоронними органами чи арешту, працівники органів, відповідальних за проведення екстрадиції та прийняття рішення про надання статусу біженця не завжди звертають увагу на те, що з цього питання вже існує низка рішень Європейського суду з прав людини, у тому числі й щодо України.

З одного боку, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка є основою європейської системи захисту прав людини, не містить окремих положень, спрямованих безпосередньо на захист прав біженців чи шукачів притулку, щодо яких здійснюється екстрадиція. З другого боку – стаття 3 цієї Конвенції передбачає заборону застосування до осіб різних форм катувань і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

У зв'язку з цим у низці своїх рішень Суд наголошує, що екстрадиція особи державою може стати підґрунтям для розгляду питання про порушення статті 3 і, отже, про відповідальність цієї держави за Конвенцією, якщо буде доведено наявність суттєвих підстав вважати, що в разі екстрадиції така особа наразиться в державі, якій її видають, на реальний ризик поведження, забороненого статтею 3 (*Soldatenko v. Ukraine* від 23 жовтня 2008 р.). Відповідальність, яка при цьому визначається або може бути визначена згідно з Конвенцією, – це відповідальність запитуваної держави, яка видає особу за дії, вчинення яких стає безпосередньою причиною того, що особа наражається на ризик зазнати забороненого нелюдського поведження (див. рішення у справі *Garabayev v. Russia*).

З'ясовуючи, чи було доведено існування у випадку видачі заявника реального ризику, що він зазнає поведження, забороненого статтею 3, Суд аналізує це питання у світлі всіх наданих йому матеріалів і, якщо необхідно, у світлі матеріалів, здобутих ним самостійно (*proprio motu*). У таких справах Суд розглядає передбачувані наслідки видачі заявника до запитуючої країни, беручи до уваги загальну ситуацію в цій країні та особисті обставини заявника (див. рішення у справі *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom* від 30 жовтня 1991 р.). Оцінюючи з цією метою загальну ситуацію в конкретній країні, Суд, як правило, надає значення інформації, яка міститься в останніх доповідях таких незалежних міжнародних правозахисних асоціацій, як Міжнародна амністія, або яку було отримано від урядових джерел, включаючи Державний департамент США (див., наприклад, рішення у справах *Chahal v. the United Kingdom* від 15 листопада 1996 р.; *Muslim v. Turkey* від 26 квітня 2005 р.; *Said v. the Netherlands* від 5 липня 2005 р.; *Al-Moayad v. Germany* від 20 лютого 2007 р.; та *Saadi v. Italy* від 28 лютого 2008 р.). Водночас Суд у своїх рішеннях визначає, що сама лише ймовірність зазнати поганого поведження у зв'язку з нерегульованою ситуацією в запитуючій країні не спричиняє порушення статті 3 (див. ухвалу *Fatgan Katani and Others v. Germany* від 31 травня 2001 р.). Якщо доступні Суду джерела характеризують загальну ситуацію, то конкретні твердження заявника у тій чи іншій справі потребують підтвердження іншими доказами (див. справу *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*).

Крім того, Суд також зазначає, що може постати і питання порушення державою-відповідачем статті 6 Конвенції у зв'язку з рішенням про екстрадицію. Однак таке питання може бути порушене лише за виняткових обставин, коли біженець уже наразився або ризикує наразитися на відверту відмову у справедливому судовому розгляді його справи в запитуючій державі (див. *Soering v. the United Kingdom* від 7 липня 1989 р.). У зв'язку з цим Суд зазначає, що у справах, у яких порушувалися аналогічні питання, Суд не визнавав за необхідне розглядати скарги про ризик відвертої відмови в правосудді у випадку екстрадиції, якщо вже був висновок про те, що така екстрадиція суперечитиме положенням статті 3 Конвенції (див., наприклад, рішення у справах: *Saadi v. Italy*, *Ismoilov and Others v. Russia* від 24 квітня 2008 р. та *Sellem v. Italy* від 5 травня 2009 р.).

При цьому в таких випадках Суд неодноразово застосовував правило 39 Регламенту Суду (тимчасові заходи), яке проголошує, що палата або, коли це доціль-

но, її голова, може на прохання сторони чи будь-якої іншої зацікавленої особи або з власної ініціативи вказати сторонам, який тимчасовий захід, на її думку, слід вжити в інтересах сторін або в інтересах належного провадження у справі.

На практиці заходи, передбачені правилом 39, застосовуються у випадках, коли позивач у разі їх незастосування зазнає не виправної шкоди, яку матеріальна компенсація з закриття справи не зможе задовольнити. Це може бути, наприклад, у випадках екстрадиції до країн, що не є сторонами Конвенції, якщо було порушення статей 2 чи 3 Конвенції чи Протоколу № 6 (застосування смертної кари).

Прикладом застосування Судом 39-го правила до України стала справа про екстрадицію до Російської Федерації заарештованого на території України *Адама О.* У серпні 2011 р. до Уповноваженого з прав людини звернулася його дружина з проханням надати сприяння у призупиненні екстрадиції її чоловіка до Росії.

Під час провадження, відкритого Уповноваженим з прав людини, було з'ясовано, що екстрадиція Адама О. до Російської Федерації Генеральною прокуратурою України припинена у зв'язку із надходженням до прокуратури листа Суду щодо застосування правила 39 Регламенту Суду. Наразі розслідування вчинених цієї особою злочинів відбувається в Україні.

За результатами проведеного аналізу можна підсумувати, що законодавство України у сфері захисту прав біженців та шукачів притулку, в тому числі тих, які підлягають екстрадиції, загалом відповідає вимогам міжнародних стандартів. Водночас є низка питань, які потребують подальшого врегулювання.

Саме на це звертали увагу представники Європейського Союзу, зокрема, зазначаючи про необхідність виконання Плану дій щодо лібералізації візового режиму в рамках візового діалогу між ЄС та Україною, який включає в себе ряд зобов'язань щодо прийняття законодавства про притулок відповідно до міжнародних та європейських стандартів, у тому числі захисту прав осіб, які шукають притулку, та біженців.

До зазначених питань належить усунення таких недоліків положень Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту”, що стосуються процедури надання статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту в Україні:

- відсутність принципу тлумачення сумнівів на користь заявника;
- надання тимчасового захисту лише особам, які масово прибувають із країн, що мають спільний кордон із Україною;
- обмеження до п'яти робочих днів строку звернення до органів Державної міграційної служби з проханням про надання статусу або захисту та строку оскарження відмови;
- можливість передачі звернення про надання статусу біженця чи додаткового захисту лише через органи Державної прикордонної служби, неможливість

передачі таких заяв працівникам Міністерства внутрішніх справ чи слідчих ізоляторів.

Потребує вдосконалення і процедура позбавлення статусу біженця. Її недоліки пов'язані з нечітким порядком здійснення повноважень Службою безпеки України щодо перевірки осіб та процедури позбавлення статусу біженця або тимчасового захисту за поданням Служби безпеки України, що створює можливість для зловживань.

Крім того, результатом такої процедури, що обґрунтовується цілком непрозорими міркуваннями державної безпеки (через що її практично неможливо оскаржити в судовому порядку), може стати накопичення у центрах тримання іноземців осіб, які позбавлені статусу біженця або тимчасового захисту, але не можуть бути вислані до країни походження.

Окремо слід звернути увагу на те, що існують дві основні категорії біженців, правовий статус яких відрізняється з огляду на джерело надання їм допомоги, – “конвенційні” та “мандатні” біженці. Якщо статус “конвенційних” біженців (осіб, які визнані біженцями державою відповідно до вимог Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р.) у національному законодавстві, незважаючи на наведені недоліки, врегульований, то статус “мандатного” біженця, тобто особи, визнані біженцем відповідно до мандата УВКБ ООН, залишається неврегульованим.

З іншого боку, хоча, безперечно, українське законодавство потребує внесення відповідних змін, доповнень та уточнень, ***багато що залежить також від розумної практики застосування правових норм посадовими та службовими особами, оскільки саме вони зрештою приймають рішення, які здатні істотно вплинути на подальшу долю особи, стосовно якої існує запит іншої держави про екстрадицію, але яка звернулася із заявою про надання статусу біженця або особи, що потребує захисту, чи має такий статус, наданий іншою державою.***

Запровадженню такої розумної практики сприяє новий КПК України, який порівняно з Кодексом 1960 р. удвічі збільшує строк здійснення екстрадиційної перевірки (з 30 до 60 днів). Крім того, у новому КПК України на відміну від Кодексу 1960 р. збільшено (з 7 до 10 днів) строк для подання заяви про оскарження рішення про видачу (екстрадицію), тоді як зменшено строк розгляду такої заяви в суді (з 10 до 5 днів).

Залишається сподіватися, що зазначені зміни в кримінальному процесуальному законодавстві дадуть змогу детальніше вивчати обставини справи та виважено підходити до прийняття рішення про екстрадицію іноземців та осіб без громадянства, які звертаються за захистом в Україні.

ПЛАН ДІЯЛЬНОСТІ НА 2013-Й

З огляду на те, що одним із головних завдань, що стоїть перед будь-якою національною інституцією з прав людини, є здійснення проактивного моніторингу дотримання прав людини з метою виявлення системних проблем і підготовки чітких рекомендацій щодо поліпшення ситуації, протягом 2013 р. Уповноваженим з прав людини спільно з експертами та активістами неурядових організацій планується здійснювати постійний проактивний моніторинг дотримання прав людини в Україні за ключовими напрямками діяльності Уповноваженого.

Проактивний моніторинг передбачає використання максимальної кількості джерел інформації. Водночас, як свідчить практика, у 2012 р. аналіз ситуації з дотриманням прав людини, який проводився Уповноваженим, на 80 % здійснювався на підставі індивідуальних чи колективних звернень громадян.

Але є значна кількість питань, які не порушувались у зверненнях до Уповноваженого.

Головна причина відсутності цієї категорії звернень до Уповноваженого – це недостатнє знання громадянами своїх прав і способів їхнього захисту. Саме тому в 2013 р. одним із ключових пріоритетів у діяльності Уповноваженого з прав людини буде правоосвітня діяльність, здійснення якої планується в тісній взаємодії з міжнародними організаціями та НУО.

Упродовж 2013 р. особлива увага Уповноваженого у сфері захисту соціально-економічних та гуманітарних прав буде зосереджена на таких питаннях, як:

- стан забезпечення конституційного права людини на отримання належної медичної допомоги та права на доступність медичного обслуговування при проведенні реформування охорони здоров'я;*
- стан забезпечення права людини на отримання своєчасної та якісної екстреної медичної допомоги;*
- стан забезпечення права людини на захист від інфекційних хвороб.*

З метою захисту прав та інтересів людини і громадянина при обробці персональних даних Уповноважений упродовж 2013 р. планує сформуванню ефективну систему моніторингу виявлення та усунення порушень у сфері обробки

персональних даних та подальшого контролю за дотриманням законодавства з питань захисту персональних даних. Система моніторингу охоплюватиме:

- розгляд звернень громадян, що надходять до Уповноваженого;
- аналіз судових рішень, які стосуються захисту персональних даних;
- впровадження заходів контролю шляхом проведення перевірок суб'єктів відносин при обробці персональних даних.

У сфері захисту прав дітей, гендерної рівності та недискримінації Уповноважений у 2013 р. планує, зокрема, здійснювати моніторинг таких питань, як:

- дотримання прав дітей та жінок з дітьми в місцях несвободи;
- забезпечення доступу дітей-інвалідів до освітніх послуг (інклюзивна освіта);
- захист майнових та житлових прав дітей;
- боротьба з домашнім насильством, жорстоким поведінням щодо жінок та дітей;
- дотримання прав у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту осіб ромської національності;
- боротьба з дискримінацією за ознакою статі та віку при працевлаштуванні.

У рамках реалізації національного превентивного механізму у 2013 р. заплановано здійснити не менш ніж 200 моніторингових візитів до місць несвободи. З цією метою за участі членів Експертної ради з питань реалізації національного превентивного механізму передбачається:

- розробити та затвердити методологію моніторингу для кожного з типів місць несвободи;
- провести навчання активістів громадянського суспільства, які будуть згодом залучені до участі у таких візитах (не менше 100 осіб);
- безпосередньо організувати та провести спільні з представниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму моніторингові візити до різних типів місць несвободи з урахуванням регіонального аспекту;
- підготувати другу щорічну та спеціальну доповіді за результатами діяльності НПМ протягом 2013 р.

Крім того, як окремий напрям розвитку НПМ передбачається започаткувати проведення спеціалізованого навчання з питань належного поведіння для представників органів державної влади, які мають безпосереднє відношення до роботи закритих установ (начальники установ виконання покарань, спеціаль-

них установ МВС, Державної міграційної та Державної прикордонної служб, головних лікарів психіатричних лікарень, керівників інтернатних установ та ін.).

З метою недопущення порушень прав і свобод громадян у кримінальному процесі Секретаріат Уповноваженого з прав людини упродовж 2013 р. планує здійснювати постійний моніторинг ефективності дотримання прав людини при застосуванні нового Кримінального процесуального кодексу.

Моніторинг здійснюватиметься групою спеціально підготовлених експертів-моніторів, яка складатиметься з працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини, зацікавлених експертів і представників профільних неурядових організацій.

Авторський колектив:

Валерія Лутковська

Богдан Крикливенко

Олена Смірнова

Юрій Белоусов

Наталія Іванова

Аксана Філінішина

Олександр Павліченко

Михайло Чаплига

Олена Островська

**Щорічна доповідь Уповноваженого
Верховної Ради України з прав людини
про стан додержання та захисту прав
і свобод людини і громадянина в Україні**

Редактор *Ольга Кузьміна*

Дизайн і верстка *Сергія Богданця*

Формат 70 × 100/16. Офсетний друк. Папір офсетний.