



# ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

про стан дотримання  
та захисту прав і свобод  
людини і громадянина  
в Україні



ПРАВА ЛЮДИНИ



Київ 2017



# **ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ**

**Уповноваженого Верховної Ради України  
з прав людини  
про стан дотримання прав і свобод  
людини і громадянина в Україні**

**ПРАВА ЛЮДИНИ**

**КИЇВ 2017**

***Уповноважений Верховної Ради України з прав людини  
Валерія Лутковська висловлює щирі подяку всьому колективу  
Секретаріату Уповноваженого з прав людини, представникам  
громадянського суспільства та міжнародних організацій за їх  
особистий внесок при підготовці Щорічної доповіді та співпрацю у  
галузі захисту прав людини***

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

**© Секретаріат Уповноваженого  
Верховної Ради України з прав людини, 2017**

## **ЗМІСТ**

### **ВСТУПНЕ СЛОВО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ВАЛЕРІЇ ЛУТКОВСЬКОЇ**

#### **РОЗДІЛ 1. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

1.1. Аналіз законодавчого врегулювання права на доступ до публічної інформації.

1.1.1. Законотворчість з метою посилення гарантій права на доступ до публічної інформації.

1.1.2. Недоліки законодавства у сфері регулювання права на доступ до інформації та вжиті заходи з метою їх усунення.

1.2. Практика застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1.2.1. Платформа «Омбудсман +» та результати її діяльності.

1.2.2. Проблемні питання адміністративної практики у сфері доступу до публічної інформації.

1.3. Досягнення 2016 року щодо застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1.4. Застосування Закону України «Про відкритість використання публічних коштів».

1.5. Рекомендації щодо поліпшення стану дотримання права на доступ до публічної інформації.

#### **РОЗДІЛ 2. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ**

2.1. Здійснення контролю за дотриманням прав на захист персональних даних володільцями/розпорядниками персональних даних.

2.2. Просвітницька діяльність у сфері захисту персональних даних.

2.3. Імплементация вимог законодавства у сфері захисту персональних даних.

2.4. Акти реагування Уповноваженого щодо вдосконалення законодавства України.

2.5. Удосконалення законодавства у сфері захисту персональних даних.

#### **РОЗДІЛ 3. СВОБОДА ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ**

3.1. Загальний стан забезпечення принципу недискримінації.

3.2. Дискримінація за ознакою інвалідності та стану здоров'я.

3.3. Дискримінація за ознакою релігії та стану дотримання права на свободу совісті та віросповідання в Україні.

3.4. Дискримінація за ознаками раси, кольору шкіри та етнічного (національного) походження.

3.5. Дискримінація за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності.

3.6. Дискримінація за іншими ознаками.

#### **РОЗДІЛ 4. ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ**

4.1. Право на захист у кримінальному провадженні.

4.1.1. Порухення прав і свобод під час досудового розслідування.

- 4.1.1.1. Скарги на невнесення до ЄРДР відомостей про вчинення кримінального правопорушення.
- 4.1.1.2. Скарги на безпідставне порушення кримінальних проваджень.
- 4.1.1.3. Скарги на безпідставне закриття кримінальних проваджень.
- 4.1.1.4. Скарги на безпідставне затримання осіб у порядку, встановленому статтею 208 КПК.
- 4.1.1.5. Скарги на порушення права на захист.
- 4.1.1.6. Скарги на незастосування слідчими суддями статті 206 КПК.
- 4.1.1.7. Скарги на бездіяльність, рішення, дії слідчого, прокурора.
- 4.1.1.8. Скарги на тривале й неналежне досудове розслідування.
- 4.1.1.9. Деякі питання, що виникають під час досудового розслідування кримінальних справ, розпочатих у порядку КПК України 1960 року.
- 4.1.2. Порушення прав і свобод під час судового провадження.
- 4.1.3. Проблемні питання, що виникли у кримінальному судочинстві у зв'язку з тимчасовою окупацією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та проведенням АТО на території Донецької та Луганської областей.
- 4.2. Судовий захист у цивільному та адміністративному провадженні.
- 4.2.1. Порушення права на розгляд справи у розумні строки.
- 4.2.2. Порушення права на своєчасне та повне виконання судового рішення.
- 4.2.3. Порушення права на відшкодування державою шкоди, завданої злочином.
- 4.2.4. Результати провадження Уповноваженого щодо порушення права на доступ до правосуддя через збільшення розміру судового збору.

## **РОЗДІЛ 5. СПЕЦІАЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

- 5.1. Результати діяльності Відділу спеціальних проваджень.
- 5.2. Порушення прав людини, виявлені працівниками Відділу в межах відкритих проваджень Уповноваженого за зверненнями.
- 5.2.1. Незаконні затримання осіб працівниками правоохоронних органів без ухвали слідчого судді, суду.
- 5.2.2. Порушення права на захист затриманих осіб.
- 5.2.3. Каткування та незабезпечення медичною допомогою затриманих після заподіяння їм тілесних ушкоджень працівниками правоохоронних органів під час проведення досудового розслідування злочинів.
- 5.2.4. Порушення права вразливих груп населення (наркозалежних) на медичну допомогу під час затримання та тримання під вартою.
- 5.2.5. Порушення права на перекладача під час проведення досудового розслідування.
- 5.2.6. Невиконання службовою особою, відповідальною за перебування затриманих, своїх обов'язків щодо захисту прав і свобод затриманих.
- 5.2.7. Недопуск захисників до затриманих без дозволу слідчого, прокурора на стадії досудового розслідування.
- 5.2.8. Незаконне тримання осіб у слідчих ізоляторах після закінчення строків тримання під вартою.
- 5.2.9. Отримання доказів працівниками правоохоронних органів внаслідок істотного порушення прав людини.
- 5.2.10. Невиконання слідчими суддями загальних обов'язків щодо захисту прав людини.

5.2.11. Невиконання рішень слідчих суддів органами прокуратури України та Національної поліції України, ухвалених в інтересах прав людини.

5.3. Провадження у справах про порушення прав і свобод людини, які мають системний характер.

5.4. Рекомендації.

## **РОЗДІЛ 6. РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ**

6.1. Основні показники діяльності національного превентивного механізму в Україні у 2016 році.

6.2. Результати моніторингу установ місць несвободи (окремо по кожному відомству).

6.2.1. Міністерство внутрішніх справ України (Національна поліція України).

6.2.2. Державна пенітенціарна служба України (Міністерство юстиції України).

6.2.3. Державна прикордонна служба України.

6.2.4. Державна міграційна служба України.

6.2.5. Міністерство оборони України.

6.2.6. Державна судова адміністрація України.

6.2.7. Міністерство охорони здоров'я України.

6.2.8. Міністерство освіти і науки України.

6.2.9. Міністерство соціальної політики України.

## **РОЗДІЛ 7. СТАН ДОТРИМАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ**

7.1. Стан забезпечення права людини на працю та дотримання трудових прав.

7.2. Стан дотримання конституційних прав людини на соціальний захист.

7.3. Стан дотримання прав громадян на охорону здоров'я.

7.4. Стан забезпечення екологічних та житлово-комунальних прав людини.

7.5. Стан забезпечення житлових, земельних і майнових прав громадян.

## **РОЗДІЛ 8. ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА МЕШКАНЦІВ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТА НЕКОНТРОЛЬОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ**

8.1. Окремі питання реалізації прав ВПО.

8.1.1. Встановлення факту професійного захворювання.

8.1.2. Отримання винагороди за працю.

8.1.3. Матеріальне забезпечення по вагітності та пологах.

8.1.4. Контроль за перетином лінії зіткнення та в'їзду-виїзду з/на окуповану територію.

8.2. Питання забезпечення житлових прав ВПО.

8.3. Участь ВПО у місцевих виборах.

8.4. Аналіз програмних документів щодо реалізації державної політики на Сході України.

8.5. Співпраця з міжнародними та громадськими організаціями в сфері захисту прав ВПО.

8.6. Пропозиції та рекомендації.

## **РОЗДІЛ 9. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ПОЛІЦЕЙСЬКИХ, ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ ЗІ СЛУЖБИ, ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ**

9.1. Моніторингові візити до військових частин, підрозділів та установ військових формувань та правоохоронних органів.

9.2. Розгляд скарг і заяв громадян, повідомлень про порушення прав громадян, розміщених в засобах масової інформації.

## **РОЗДІЛ 10. ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ**

10.1. Загальний стан дотримання принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

10.2. Гендерні стереотипи щодо місця та ролі жінок у суспільстві.

10.3. Захист жінок, чоловіків від насильства в сім'ї.

10.4. Насильство над жінками, які перебувають на територіях Луганської та Донецької областей, де триває антитерористична операція.

## **РОЗДІЛ 11. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ**

11.1. Забезпечення права дитини на належне батьківське виховання.

11.2. Дотримання майнових та житлових прав дітей.

11.3. Дотримання права дитини на освіту.

11.4. Дотримання права дітей на життя та охорону здоров'я.

11.5. Дотримання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які постраждали від конфлікту на Сході України.

## **РОЗДІЛ 12. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ТЕРИТОРІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНОЇ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ**

## **РОЗДІЛ 13. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ**

## **РОЗДІЛ 14. ЗАХИСТ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ**

14.1. Справи О.Сенцова, О.Кольченка, Г. Афанасьєва, М. Солошенка, М. Карпюка, С. Клиха, Х. Джемілева та інших.

14.2. Справи громадян України – жертв торгівлі людьми.

## **РОЗДІЛ 15. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

## **РОЗДІЛ 16. СТАТИСТИЧНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЗВЕРНЕННЯ ДО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У 2016 РОЦІ**



## ВСТУПНЕ СЛОВО

Навряд чи 2016 рік запам'ятається громадянам України як рік серйозних позитивних зрушень у сфері забезпечення прав і свобод людини. З одного боку, це є зрозумілим, враховуючи тривалий конфлікт на Сході України та відсутність серйозних змін в економічній ситуації. А з іншого – накопичується все більше гострих питань, які вимагають швидкої реакції, проте також не вирішуються.

Для розуміння загальної ситуації з правами людини в державі, а також для визначення рівня обізнаності зі своїми правами з 22 жовтня по 6 листопада 2016 року Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс» на замовлення Програми розвитку ООН в Україні та у співпраці із ГО «Центр інформації про права людини» і Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було проведено Загальнонаціональне соціологічне дослідження «Права людини в Україні». У ході дослідження було опитано 2002 респондента за квотною загальнонаціональною вибіркою, яка за областями України, типами поселення (Київ, обласні центри, інші міста, села), статтю і віком репрезентує доросле населення України (18 років і старше). Опитування проводилось у всіх областях України, м. Києві та контрольованих територіях Донецької і Луганської областей.

Маю зазначити, що це соціологічне опитування, результати якого вже частково було опубліковано, висвітлило основні проблеми у сфері прав людини, на яких сьогодні має бути зосереджена увага і політиків, і законотворців, і урядовців, і правозахисників.

Серед найбільш болючих можна назвати відсутність системних знань про права людини і механізми їх захисту та низький рівень довіри до всіх гілок влади, а також відчуття громадян України, що в період після Революції Гідності стан дотримання та захисту прав людини значно погіршився.

Такого ж висновку можна дійти і аналізуючи та опрацьовуючи звернення громадян, які в рекордній за останні роки кількості надійшли до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Найбільша кількість скарг стосується порушення права на достатній життєвий рівень (як в цілому по Україні, так і з точки зору окремих категорій заявників), відсутності реагування органів влади на звернення громадян, недодержання процесуальних прав, порушення в

системі кримінальної юстиції, порушення права на приватність, порушення права на доступ до публічної інформації, дискримінація за певними ознаками тощо. Okремо можна виділити деякі особливо вразливі категорії – діти, внутрішньо переміщені особи, пенсіонери, мобілізовані і демобілізовані особи.

На жаль, через три роки окупації Автономної Республіки Крим в державі все ще відсутня стратегія повернення півострову і українців, що живуть в Криму, під контроль української влади. За три роки проведення антитерористичної операції на Сході держави все ще відсутні системні заходи для реінтеграції тимчасово неконтрольованої частини Донбасу, на якій проживає значна кількість громадян України.

Національна стратегія у сфері прав людини, яка затверджена указом Президента України і була покликана стати основною дорожньою картою для поліпшення ситуації у сфері прав людини, на жаль, не виконується належним чином. Це констатували і правозахисники, які на спільній платформі Уповноваженого з прав людини та Української Гельсінської Спілки з прав людини здійснюють системний моніторинг імплементації Стратегії.

Позитивом у 2016 році стала можливість здійснити офіційний візит до Автономної Республіки Крим та зустрітись із жертвами політичного переслідування – Ахтемом Чийгозом, Мустафою Дегерменджі та Алі Асановим. Більше того, започатковане плідне співробітництво з Омбудсменом Російської Федерації і можливість переміщення з Криму громадян України, які перебували в місцях несвободи, дає підстави сподіватись на підтримку подальших моїх ініціатив щодо захисту прав українців, які сьогодні незаконно утримуються у в'язницях Російської Федерації.

*Валерія Лутковська, березень 2017*

## РОЗДІЛ 1. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

З кінця 2014 року Секретаріат Уповноваженого з прав людини виконує повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення в сфері доступу до інформації.

Так, зокрема, уповноважені працівники Секретаріату складають протоколи про адміністративне правопорушення, зокрема, за наступні порушення:

- неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про доступ до публічної інформації» (далі - Закон);

- порушення вимог названого Закону, а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації;

- обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом.

На час набуття вказаних повноважень працівниками Секретаріату стан дотримання права на доступ до публічної інформації можна охарактеризувати як стан відсутності знань щодо положень Закону, їх розуміння і виконання.

Кожний перший представник розпорядника інформації, якого ознайомили з протоколом про адміністративне правопорушення, вперше чув про вимоги Закону і стверджував, що оскаржувана Секретаріатом практика надання відповідей на інформаційні запити є усталеною.

Порушення мали місце в зв'язку з незнанням як порядку опрацювання інформаційних запитів, так і вимог щодо порядку обмеження доступу до інформації.

Так, наприклад, системною була практика відмов у наданні відкритої за законом інформації, незважаючи на пряму заборону обмежувати до неї доступ (стаття 6 Закону). Така інформація, зокрема, стосувалась:

- декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру про фінансові зобов'язання посадових осіб;
- заробітних плат посадових осіб, виплачених з державного або місцевого бюджету;

- інформація про розпорядження державним або комунальним майном (відчуження земельних ділянок, будівель, рухомого майна тощо).

Крім того, розпорядники інформації відмовляли у задоволенні запиту у зв'язку з:

- надходженням запиту електронною поштою, хоча це право запитувача передбачено Законом;
- відсутністю підпису в запиті, якій надійшов електронною поштою, хоча Закон не передбачає такої вимоги оформлення електронного запиту;
- відсутністю довіреності для представництва інтересів юридичної особи, хоча додавати таку довіреність до запиту за Законом запитувач не зобов'язаний;
- наявністю персональних даних посадових осіб, наприклад їх підписів, що прямо суперечить вимогам Закону;
- розміщенням запитуваної інформації на веб-сайті, хоча відмовляти у задоволенні запитів з таких причин прямо заборонено Законом;
- несплатою запитувачем витрат на копіювання документів, при цьому не повідомляючи, скільки і за якими реквізитами запитувач має здійснити таку оплату;
- створенням запитуваної інформації іншим суб'єктом, хоча Закон чітко вказує, що вся інформація, яка є у володінні суб'єкта владних повноважень, є публічною і такої підстави для незадоволення запиту не передбачено;
- незазначенням мети отримання запитуваної інформації, хоча Закон прямо вказує на право запитувача не вказувати мету, з якою він вимагає інформацію;
- тим, що Закон передбачає надання інформації, а не копій документів, хоча Закон передбачає право особи отримати інформацію в будь-якій формі;
- внесенням запитуваної інформації до відомчого переліку інформації для службового користування, хоча в жодному положенні Закону такої підстави для відмови у задоволенні запиту немає;
- непоширенням Закону на інформацію про діяльність державних та комунальних підприємств та установ.

Суди, вирішуючи спори з цих питань, також підтримували позицію ненадання інформації з вищевказаних підстав.

Ступінь незнання положень Закону була вражаючою.

Такий стан був зумовлений, з одного боку, неефективним контролем за дотриманням права на доступ до публічної інформації

органами прокуратури та суб'єктивним несприйняттям новел Закону зі сторони представників суб'єктів владних повноважень – з іншого.

Суб'єктивне несприйняття вимог Закону можна пояснити тяжкою спадщиною радянських часів. До набрання чинності Законом у 2011 році в Україні діяв принцип закритості інформації про діяльність органів державної влади. Запитувачі інформації мали довести, що за законодавством вони мають право отримати або ознайомитись із інформацією, яка є у володінні державного органу. Закон докорінно змінив ситуацію, передбачивши принцип відкритості такої інформації. Це означає, що тепер суб'єкт владних повноважень має довести наявність підстав обмежити доступ до інформації, а не запитувач - право її отримати. Закон поміняв позиції запитувача та надавача інформації.

Більше того, в якості єдиної підстави для обмеження доступу до інформації Закон передбачив трискладовий тест (частина друга статті 6 Закону). Трискладовим тестом називається аналіз обставин, за яких запитується інформація, з метою визначення, чи дотримано у кожному окремому випадку сукупність умов, за яких можливе обмеження доступу до інформації.

Така сукупність умов передбачена частиною другою статті 6 Закону:

*«Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:*

*1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;*

*2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;*

*3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні».*

При цьому з метою унеможливлення неоднозначного тлумачення наведених положень у пункті 2 частини першої статті 22 Закону передбачено єдину підставу для відмови у задоволенні запиту, а саме: *«інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону».*

Решта три підстави для відмови у запиті є суто формальними і стосуються відсутності інформації у володінні розпорядника або невжиття самим запитувачем певних передбачених Законом заходів.

Такі положення імплементували в національне законодавство вимоги Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод,

стаття 10 якої передбачає право на доступ до інформації, яка є у володінні суб'єкта владних повноважень. Саме за такими правилами діє інститут доступу до публічної інформації в європейських державах.

І саме ці положення найтяжчі для розуміння розпорядників інформації в Україні, які з покоління в покоління передавали знання про застосування принципу закритості інформації як єдиної правильної моделі обробки інформації. До набуття незалежності та протягом всієї історії незалежної України представники суб'єктів владних повноважень керувались законами, порядками, інструкціями, які чітко передбачали, яка інформація є відкритою, а яка має обмежуватись в доступі для пересічних громадян. За оприлюднення останньої працівника державного органу могли притягнути до відповідальності. Принцип закритості інформації про діяльність суб'єкта владних повноважень став частиною культури суспільства.

У такому суспільстві починалася імплементація положень Закону в 2011 році. Положень, які змушують працівників суб'єктів владних повноважень кожного разу, отримуючи інформаційний запит, здійснювати аналіз конкретних обставин з метою визначення, чи можливе дотримання сукупності вказаних умов, оскільки відмова у наданні інформації є обґрунтованою у разі, якщо розпорядник в листі вказує, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, в чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає право громадськості знати цю інформацію. В іншому випадку така відмова надати запитувану інформацію є необґрунтованою та такою, що суперечить Закону.

Немає переліків інформації, яка є апріорі закритою для суспільства, немає інструкцій, немає обмеження доступу до інформації на певний період, натомість є вимога аналізувати обставини кожного конкретного запиту.

На вимогу аналізувати кожний конкретний запит, незалежно від того, яка була відповідь на аналогічний запит місяць тому, вказує положення частини четвертої статті 6 Закону:

*«Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше».*

Чи втратили актуальність ризику оприлюднення інформації, які існували раніше, розпорядник може довести, тільки здійснивши аналіз за сукупністю трьох вимог трискладового тесту.

Закон вимагає аналізувати не просто документ в цілому, але й його частини. На це вказує положення частини сьомої статті 6 Закону:



*«Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений».*

Це означає, що у разі, якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, надається його копія, з якої вилучено таку інформацію шляхом ретушування.

На додаток до всього Закон поширюється не тільки на суб'єктів владних повноважень, він також зобов'язує комунальні та державні підприємства, установи, організації відкривати досить великий об'єм інформації. Іншими словами, Закон поширюється й на суб'єктів, які завжди вважали, що вони ще більше закриті від суспільства, ніж суб'єкти владних повноважень.

За таких обставин очевидно, що перші роки чинності Закону єдиним можливим варіантом реагування на положення Закону з боку розпорядників інформації, в тому числі судів, було їх абсолютне ігнорування. Це підтверджується й тим, що порушення норм Закону стосувались в рівній мірі не тільки порядку обмеження доступу до інформації, застосування трискладового тесту, але й формального порядку опрацювання запитів (недотримання строків надання відповідей, ненаправлення запитів належним розпорядникам, кваліфікація запитів як звернень громадян і застосування до них норм Закону України «Про звернення громадян», неприймання запитів, направлених електронною поштою тощо).

Система, яка поколіннями звикла функціонувати за діаметрально протилежними правилами, розпорядники інформації, які ніколи не аналізували причини ненадання інформації з точки зору наявності реальних ризиків її оприлюднення, відреагували на положення Закону створенням відомчих переліків інформації для службового користування. Все те, що розпорядники історично звикли приховувати від суспільства, вони власними наказами визнали інформацією з обмеженим доступом, всупереч абсолютно чітким положенням Закону. Розпорядники інформації використовували вказані переліки інформації як підставу для відмови у наданні інформації без застосування трискладового тесту, хоча Закон не містить такої підстави у вичерпному переліку підстав для відмови (стаття 22 Закону). Більше того, суди, вирішуючи відповідні спори, легітимізували такі відмови, визнаючи тим самим право розпорядника на порушення вимог Закону автономно, без застосування вимог трискладового тесту, визначати, яку інформацію вони не будуть надавати. Відповідно, незважаючи на Закон, система продовжила застосування старих правил обмеження інформації, адаптувавши свої підзаконні акти.

Саме такий стан дотримання Закону мав місце, коли повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення в сфері доступу до інформації було покладено на Секретаріат Уповноваженого з прав людини. Фактично перед Секретаріатом постало завдання не просто забезпечити імплементацію Закону, а змінити вже усталену неналежну практику його застосування розпорядниками інформації, практику, яка ще й була легітимізована судами.

На початку виконання повноважень щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення стало очевидним, що застарілі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) унеможливають ефективне притягнення до відповідальності відповідних посадових осіб.

Про проблеми, які необхідно усунути шляхом внесення змін до КУпАП, зазначалось в попередніх доповідях Уповноваженого з прав людини. Далі у розділі описується розвиток подій щодо ініціатив зміни положень КУпАП, які мали місце у 2016 році. На жаль, парламентом не було прийнято жодного запропонованого Закону про внесення відповідних змін, які б забезпечили ефективне притягнення винних посадових осіб до відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації.

Крім того, в розділі також описується розвиток подій у 2016 році стосовно ініціатив Уповноваженого з прав людини щодо внесення змін до самого Закону з метою посилення його гарантій. Опис суті запропонованих змін та їх необхідності також викладено у попередніх доповідях.

З метою підвищення рівня обізнаності щодо положень Закону з початку 2015 року працівники Секретаріату Уповноваженого систематично проводять тренінги для різних професійних груп, включаючи суддів. Судді стали найпершим фокусом проведення тренінгів з метою забезпечення належної судової практики вирішення спорів у сфері доступу до публічної інформації. Досвід проведених тренінгів засвідчив, що таких заходів є вкрай недостатньо для досягнення вказаної мети. В результаті у 2016 році за ініціативи Уповноваженого з прав людини було розроблено та прийнято постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29.09.2016 року, про основні положення якої йдеться в наступних розділах.

З метою підвищення рівня обізнаності розпорядників інформації було розроблено та запроваджено онлайн навчальний курс, який має забезпечити доступність інформації про вимоги Закону для кожного в державі.

У 2016 році також було вжито всі можливі заходи з метою відкриття суспільно необхідної інформації, яка до цього часу за



усталеною практикою вважалась інформацією з обмеженим доступом. Короткий опис відповідних справ, які за своїм характером є такими, що утворюють належну практику застосування Закону, викладається в наступних розділах.

У 2016 році також було продовжено співпрацю з громадськими організаціями, які входять в платформу «Омбудсман +». Так, в рамках цієї платформи було розроблено єдину методологію оцінки дотримання розпорядниками інформації вимог Закону. Існування такої методології дає можливість будь-яким громадським організаціям якісно дослідити рівень відкритості розпорядника інформації. Крім того, моніторинг, здійснений за такою методологією, надає можливість Секретаріату Уповноваженого з прав людини структурувати результати в єдину рейтингову систему.

Сукупність цих заходів, включаючи складення протоколів про адміністративні правопорушення, дали значний результат для належної імплементації Закону.

Однак необхідно визнати, що системність порушень Закону наразі залишається на досить високому рівні. Вони змінили свій характер, оскільки все менше скарг надходить на недотримання розпорядником інформації формального порядку опрацювання запитів або на обмеження інформації на підставі виключно відомчого переліку інформації ДСК. Але скарги на обмеження доступу до інформації з огляду на незастосування трискладового тесту залишаються в значній кількості.

Повертаючись до причин невиконання Закону в Україні, можна зазначити, що належна його імплементація вимагає зміни культури насамперед представників суб'єктів владних повноважень. Зміни культури закритості, відчуження від суспільства на культуру відкритості та співпраці з громадянським суспільством.

Зміна культури можлива тільки у разі, якщо безперервно та ефективно здійснюватиметься належний ефективний контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації. Такий контроль має забезпечувати швидку реакцію контролюючого органу на випадки порушення і в результаті призводити до поновлення порушеного права та притягнення до відповідальності винних осіб. При цьому орган, який забезпечує такий контроль, повинен бути незалежним від інших органів державної влади. З кінця 2014 року функцію контролюючого органу виконує Уповноважений з прав людини. Однак практика виконання вказаних функцій засвідчила, що такий стан може бути лише перехідним періодом у зв'язку з наявністю певних проблем суміщення функцій контролюючого органу в сфері доступу до інформації та повноважень Омбудсмана. Кінцевим етапом становлення інституту контролюючого

органу в сфері доступу до інформації, а також захисту персональних даних має стати створення в Україні інституту Інформаційного комісара.

Більш детально про необхідність та шляхи створення інституту Інформаційного комісара в Україні викладено в наступних розділах. Єдине, що можна додати, це те, що створення такого інституту в Україні за європейською моделлю є безумовною необхідністю для ефективної імплементації реформ у всіх галузях та інституційною основою захисту фундаментального права на доступ до інформації та права на захист персональних даних, прав, які тією чи іншою мірою стосуються всіх сфер реформування.

## **1.1. Аналіз законодавчого врегулювання права на доступ до публічної інформації**

### **1.1.1. Законотворчість з метою посилення гарантій права на доступ до публічної інформації**

*Щодо проектів Законів України № 2913 та № 2043а*

З метою вдосконалення окремих законодавчих актів, що регулюють питання доступу до публічної інформації, усунення прогалин, суперечностей та нечіткості регулювання, а також вдосконалення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, що регулюють повноваження Уповноваженого з прав людини у сфері захисту права на доступ до інформації та на захист персональних даних, а також процедуру притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері, за ініціативи Уповноваженого та за підтримки проекту Ради Європи та Уряду Канади “Впровадження європейських стандартів в українському медіа середовищі” було створено робочу групу з розроблення відповідних змін до законодавчих актів України.

За результатами роботи цієї групи було розроблено детальну Концепцію законопроекту, при підготовці якої враховані міжнародні стандарти доступу до інформації.

Робочою групою також було розроблено проекти законів України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» (реєстр. № 2913) та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян» (реєстр. № 2043а), які були внесені до Верховної Ради України групою народних депутатів України відповідно 20 травня 2015 року та 8 червня 2015 року.

У попередній щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2015 рік Верховній Раді України рекомендувалось прийняти вказані законопроекти.

Однак 10.05.2016 року проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян» (реєстр. № 2043а) Верховною Радою України прийнято не було.

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» (реєстр. № 2913) на сьогодні парламентом також не розглянуто.

#### *Щодо проекту Закону України № 5061*

У зв'язку з неприйняттям вищезгаданих законопроектів до Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів» (реєстр. № 5061), який, крім іншого, передбачає внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Так, передбаченими законопроектом змінами пропонується, зокрема:

1) усунути існуючі прогалини в Законі України «Про відкритість використання публічних коштів»;

2) посилити відповідальність за нерозкриття інформації на єдиному веб-порталі використання публічних коштів;

3) встановити адміністративну відповідальність винних посадових та службових осіб, а також можливість застосування фінансових санкцій до суб'єктів господарювання за оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, несвоєчасне оприлюднення інформації на єдиному веб-порталі використання публічних коштів;

4) передбачити, що за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних (стаття 188<sup>39</sup> КУпАП), порушення права на інформацію та права на звернення (стаття 212<sup>3</sup> КУпАП) адміністративне стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. Необхідність впровадження вказаної норми викликана високою латентністю вказаних порушень та ймовірністю тривалого часу для встановлення факту порушення (наприклад, у зв'язку з неточністю чи недостовірністю наданої інформації) після його вчинення;

5) поширити статтю 188<sup>40</sup> КУпАП “Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” на невиконання законних вимог (приписів) також посадових осіб Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та осіб, які діють за дорученням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

б) встановити, що протокол про адміністративне правопорушення, вчинене посадовою або службовою особою державного органу, органу місцевого самоврядування, створених такими органами підприємств, установ та організацій, може бути надісланий поштою за місцем роботи такої особи із роз’ясненням прав і обов’язків, передбачених статтею 268 КУпАП.

При складанні протоколу про адміністративне правопорушення, вчинене посадовою або службовою особою державного органу, органу місцевого самоврядування, створених цими органами підприємств, установ та організацій, підпис особи, яка притягується до відповідальності, пропонується не вимагати, якщо такий протокол надсилається поштою за місцем роботи особи відповідно до статті 254 Кодексу. У зазначеному протоколі вказується прізвище, ім’я, по батькові, посада особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі виявлення такої особи).

Необхідність цих змін обумовлена поширеною практикою відмови посадових осіб державних органів від отримання зазначених протоколів та засвідчення отримання протоколу підписом, унеможливленням доступу до винних осіб для вручення їм протоколу, що призводить до уникнення їх від відповідальності.

Наразі вказаний проект Закону (реєстр. № 5061) парламентом не прийнято.

*Щодо законодавчого врегулювання питання створення незалежного наглядового органу у сфері доступу до публічної інформації*

З метою імплементації міжнародних стандартів захисту права на доступ до інформації та права на захист персональних даних контрольні функції за додержанням цих прав було передано Уповноваженому з прав людини. Це було зумовлено тим, що відповідно до міжнародних стандартів контроль має здійснювати державний орган, який є незалежним від інших гілок влади. На час прийняття рішення про передачу таких функцій Уповноважений з прав людини найбільше відповідав вказаному стандарту. Однак реалізація ефективного контролю в цій сфері відповідно до всіх міжнародних стандартів неможлива в рамках мандата Омбудсмена. Поєднання функцій контролю за вказаними правами з мандатом Омбудсмена ставить під загрозу ефективність реалізації як першого, так і другого.

Так, Омбудсмен має здійснювати контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини у відносинах з державними органами і в той же час виконувати функції контролю за доступом до інформації і захисту персональних даних, що ставить у нерівне положення осіб, щодо яких відбувається ініціювання процедури притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки відносно них Уповноважений вже діє в іншій якості.

Відповідно, на сьогодні Уповноважений з прав людини поєднує несумісні функції, що має бути виправлено.

Так, загальновизнаною та ефективною європейською практикою є створення інституту окремого Інформаційного комісара з питань дотримання права на інформацію (у тому числі щодо оприлюднення суспільно необхідної інформації) та захисту персональних даних. При цьому відповідний орган повинен бути незалежним від інших гілок влади, а також має мати набір мінімальних повноважень, зокрема право видавати обов'язкові приписи для запобігання або усунення порушень права на доступ, отримувати доступ до інформації, у тому числі з обмеженим доступом тощо.

На необхідності створення такого інституту також наголошується у звіті експерта Ради Європи Наташи Пірч Мусар «Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та законодавство у сфері доступу до публічної інформації. Аналіз законодавства та рекомендації», в якому, зокрема, вказується, що «першою і найважливішою рекомендацією для України є створення незалежного (спеціального) інституту Інформаційного комісара або комісії, який має бути єдиним органом другої інстанції з розгляду звернень/скарг щодо порушення права на доступ до інформації.».

Крім того, як зазначається у звіті, зважаючи на те, що стандарти ЄС вимагають від кожної держави-члена створити незалежну установу із захисту даних, наполегливо рекомендується створити єдину незалежну установу, що матиме подвійні повноваження: забезпечувати реалізацію права на доступ до публічної інформації та захист персональних даних. Як свідчить досвід багатьох сучасних демократичних держав, така модель є найбільш ефективною.

Необхідність створення (визначення) державного органу контролю за додержанням права на доступ до інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності, передбачена також в Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2014-2017 роки, затверджених Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. Це також є частиною умов за Контрактом з державного будівництва, наданого Україні ЄС.

Розуміючи важливість права на доступ до інформації в демократичному суспільстві та враховуючи євроінтеграційний курс



розвитку України, що передбачає імплементацію міжнародних стандартів, зокрема, в сфері прав людини, вбачається за доцільне створити окремий інститут Інформаційного комісара. Однак створення інституту, який максимально відповідав би міжнародним стандартам, потребує закріплення його статусу на конституційному рівні, оскільки для ефективного здійснення контролю за вказаним правом такий орган має бути незалежним від гілок влади.

При цьому створення інституту Інформаційного комісара не вплине на обсяг повноважень Уповноваженого з прав людини, який продовжуватиме здійснювати парламентський контроль за додержанням цих прав.

У зв'язку з вищевикладеним під час міжнародної конференції «Відзначення 250-ї річниці права на інформацію та подальше зміцнення всіх національних систем країн Східного партнерства», яка відбулася в Києві 21-22 вересня 2016 року за ініціативи Уповноваженого з прав людини та за підтримки проекту Ради Європи, Уповноважений звернулася до парламентарів, громадських активістів і експертів з рекомендацією створити посаду Інформаційного комісара в Україні.

За ініціативи Уповноваженого з прав людини у 2016 році було розроблено відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо Інформаційного комісара України)».

Наразі триває процес збору підписів народних депутатів України для внесення вказаного проекту Закону до парламенту.

### ***1.1.2. Недоліки законодавства у сфері регулювання права на доступ до інформації та вжиті заходи з метою їх усунення***

*Щодо законодавчого регулювання, яке встановлює абсолютне обмеження права на інформацію*

**У ході аналізу чинного законодавства у сфері регулювання доступу до інформації було виявлено, що відповідні положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» мають ознаки невідповідності статті 34 Конституції України.**

Так, згідно з частиною дев'ятою статті 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» стенограма засідання Кабінету Міністрів України є внутрішнім робочим документом Кабінету Міністрів України, **що має конфіденційний характер** і використовується для складення протоколу засідання. Стенограма засідання Кабінету Міністрів України надається Верховній Раді України, Президенту України, членам Кабінету Міністрів України на їх запит.

Отже вказане положення встановлює в абсолютній формі обмеження доступу до інформації, що міститься в стенограмі КМУ.

Водночас право на доступ до інформації, в тому числі до інформації, яка знаходиться у володінні державного органу, гарантується частиною другою статті 34 Конституції України. Воно не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Однак такі обмеження мають бути винятками, які визначаються законом, переслідувати одну або кілька цілей, передбачених частиною третьою статті 34 Конституції України, і бути необхідними у демократичному суспільстві, зокрема, пропорційними щодо цілей, які досягаються.

Згідно з позицією Конституційного Суду України обмеження права особи на доступ до інформації не може бути свавільним та несправедливим. Таке обмеження має переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим. У разі обмеження права на доступ до інформації законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію вказаного права і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015).

Однак вказане положення встановлює **абсолютне** обмеження права незалежно від того, чи вимагають цього захищені інтереси, виключає можливість забезпечувати баланс інтересів в кожному конкретному випадку з врахуванням особи запитувача, характеру інформації, що міститься у відповідній стенограмі, ролі такої інформації в суспільній дискусії щодо значущих для суспільства питань.

З огляду на викладене обмеження доступу до інформації, про яку йдеться, у такій абсолютній формі не може вважатись суспільно необхідним, пропорційним.

Крім того, стенограми засідань Кабінету Міністрів України містять інформацію про позиції посадових осіб з тих чи інших питань, що розглядались. У цьому зв'язку необхідно враховувати наступні правові позиції Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини.

Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 «інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною».

В рішенні у справі «Угорська спілка громадянських свобод проти Угорщини» Європейський суд з прав людини вказав, що якщо публічні особи зможуть здійснювати цензуру ЗМІ й контролювати суспільні дискусії, посилаючись на свої особисті права і стверджуючи, що їхні думки з державних питань пов'язані з їхньою особистістю й тому є персональними даними, які не можуть бути розкриті без їхньої згоди, це матиме фатальні наслідки для свободи вираження думок в царині політики.

Відповідно обмеження доступу до стенограми засідання Кабінету Міністрів України на підставі наявності в ній інформації, що стосується посадових осіб, які брали участь в засіданні, є недопустимим, враховуючи їх публічність та характер питань, що обговорюються на засіданні.

У зв'язку з цим з метою усунення вищевказаних недоліків Уповноваженим з прав людини до Конституційного Суду України було внесено конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині, що передбачає, що стенограма засідання Кабінету Міністрів України є внутрішнім робочим документом Кабінету Міністрів України, що має конфіденційний характер.

Ухвалою колегії суддів Конституційного Суду України було відкрито конституційне провадження у цій справі.

*Щодо регулювання порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію*

У щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2015 рік Кабінету Міністрів України було рекомендовано, зокрема, забезпечити якнайшвидше вжиття заходів для прийняття порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни.

Постановою Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 року № 736 було затверджено Типову інструкцію про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію.

Слід зауважити, що у вказаній Типовій інструкції було враховано вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» та рекомендації Уповноваженого з прав людини щодо порядку обмеження доступу до документів, що містять службову інформацію.

Так, в пунктах 9 та 10 цієї Інструкції передбачено:

«9. Питання щодо необхідності присвоєння документу грифа “Для службового користування” вирішується виконавцем або посадовою



особою, яка підписує документ, відповідно до переліку відомостей та з дотриманням вимог частини другої статті 6 та статті 9 Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

10. До прийняття рішення про присвоєння документу грифа “Для службового користування” особи, зазначені в пункті 9 цієї Інструкції, повинні:

1) перевірити, чи належить інформація, яку містить документ, до категорій, визначених у частині першій статті 9 Закону України “Про доступ до публічної інформації”;

2) встановити, чи належить відповідна інформація до такої, доступ до якої згідно із законом не може бути обмежено, в тому числі шляхом віднесення її до службової інформації;

3) перевірити дотримання сукупності вимог, передбачених частиною другою статті 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

Вказане регулювання має позитивно вплинути на практику органів виконавчої влади щодо обмеження доступу до службової інформації.

Водночас досі залишається невиконаною рекомендація Уповноваженого з прав людини Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» в частині передбачення окремого розміру граничних витрат на сканування документів, що надаються електронною поштою у відповідь на інформаційний запит.

*Щодо кримінальної відповідальності за незаконну відмову у доступі журналістів до інформації*

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення захисту професійної діяльності журналістів» (4 лютого 2016 року № 993-VIII) шляхом внесення змін до Кримінального кодексу України було посилено гарантії здійснення журналістами своєї професійної діяльності.

Положеннями вказаного Закону статтю 171 Кримінального кодексу України було викладено в новій редакції, відповідно до якої за перешкоджання законній професійній діяльності журналістів, зокрема, за **незаконну відмову у доступі журналіста до інформації**, а так само будь-яке інше умисне перешкоджання здійсненню журналістом законної професійної діяльності, передбачена кримінальна відповідальність.

Таким чином, вбачається, що ініціювання процедури притягнення до відповідальності за відмову у доступі журналіста до інформації має

вирішуватись правоохоронними органами в порядку Кримінального процесуального кодексу України.

Крім того, відповідно до частини другої статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальну відповідальність.

У зв'язку з цим відповідні скарги журналістів, які надходять до Секретаріату Уповноваженого з прав людини, мають спочатку направлятись за належністю до правоохоронних органів з метою встановлення наявності складу відповідного кримінального злочину. І тільки після того, як правоохоронними органами буде встановлено відсутність складу відповідного кримінального злочину, Секретаріат Уповноваженого з прав людини може ініціювати процедуру притягнення до адміністративної відповідальності в порядку Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Таке законодавче регулювання є неналежним і таким, що тягне за собою ряд суттєвих негативних наслідків для журналістів у здійсненні ними своєї професійної діяльності у зв'язку з наступним.

По-перше, працівники правоохоронних органів мають недостатній рівень професійних знань щодо законодавства в сфері доступу до інформації, що призводить до встановлення відсутності складу відповідного злочину.

По-друге, необхідність встановлення наявності складу кримінального злочину перед ініціюванням питання щодо відповідальності за Кодексом України про адміністративні правопорушення об'єктивно призводить до затягування в часі забезпечення доступу журналістів до запитуваної інформації (у разі якщо така інформація є відкритою, а відмова в доступі незаконною), що суттєво перешкоджає виконанню журналістами професійного обов'язку поширення суспільно необхідної інформації. Необхідно враховувати, що зі спливом часу відповідна інформація може втрачати свою актуальність і, відповідно, отримання журналістом запитуваної інформації через значний проміжок часу втрачає свій сенс.

По-третє, у разі встановлення правоохоронними органами відсутності складу відповідного кримінального злочину подальше ініціювання процесу притягнення до адміністративної відповідальності за незаконну відмову у доступі до інформації є неефективним, оскільки на момент надходження відповідних матеріалів до Секретаріату Уповноваженого з прав людини строки для накладення стягнення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення, вже минули.

Крім того, слід наголосити, що ухвалені зміни щодо встановлення кримінальної відповідальності за незаконну відмову в доступі журналіста до інформації мають ознаки неконституційності.

Так, відповідно, до п. 2 частини першої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, зокрема, якщо інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону.

В свою чергу частиною другою статті 6 Закону передбачено, що обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Так, відмова у наданні інформації є обґрунтованою лише за умови наявності мотивованого висновку розпорядника інформації про те, якому із визначених законом інтересів відповідає обмеження доступу до запитуваної інформації, в чому полягає шкода від оприлюднення такої інформації та чому така шкода перевищує суспільний інтерес до такої інформації. Такий обґрунтований висновок має надаватись розпорядником інформації в листі, яким він відмовляє у наданні запитуваної інформації.

У цьому зв'язку кожного разу, вирішуючи питання щодо надання або відмови у наданні інформації, розпорядник інформації має оцінити наявність суспільного інтересу до запитуваної інформації і визначити, чи переважає цей суспільний інтерес над інтересами, вказаними в п. 1 частини другої статті 6 Закону.

Отже, розпорядник інформації має здійснити оцінку всіх обставин, за яких внесено запит, характер інформації, характер відносин, яких стосується ця інформація, статус запитувача та низку інших питань для визначення, чи становить інформація суспільний інтерес. Процес такого визначення засновується на суб'єктивній оцінці розпорядника всіх вказаних питань.

У разі якщо розпорядник інформації помилився в своїй оцінці, відмова у доступі до інформації буде вважатись незаконною.

Таким чином, кримінальна відповідальність за незаконну відмову у доступі журналіста до інформації може настати за законом, який допускає суб'єктивну оцінку законності дій розпорядника інформації.

Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України), одним з елементів якого є правова визначеність положень законів та інших нормативно-правових актів.

Відповідно до усталеної правової позиції Конституційного Суду України (Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 08 червня 2016 року № 3-рп/2016) із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі. Конституційний Суд України виходить із того, що принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого - наявність можливості у особи передбачати дії цих органів.

Така позиція кореспондується й з позицією Європейського суду. Так, відповідно до його усталеної практики закон, на підставі якого здійснюється втручання, має бути достатньо доступним та передбачуваним, тобто він повинен бути сформульованим достатньо чітко, щоб людина могла, у разі необхідності отримавши відповідну консультацію, регулювати свою поведінку.

Повертаючись до змін в Кримінальному кодексі України, про які йдеться, вбачається, що норма закону, яка встановлює кримінальну відповідальність, має бути чіткою та передбачуваною в її застосуванні з метою надання особі можливості передбачити наслідки своїх дій.

У цьому зв'язку, враховуючи, що встановлення, чи переважає суспільний інтерес шкоду, якої можуть зазнати інші захищені інтереси від оприлюднення запитуваної інформації, є суб'єктивною оцінкою цілої низки обставин, що не дозволяє з належною чіткістю передбачити наслідки відповідних дій, встановлення кримінальної відповідальності за незаконну відмову у доступі журналіста до інформації має ознаки неконституційності. Іншими словами, такий закон не відповідає вимозі передбачуваності, що суперечить статті 8 Конституції України.

У зв'язку з цим вбачається необхідним внесення змін до Кримінального кодексу України з метою усунення відповідних недоліків.

## **1.2. Практика застосування Закону**

### **1.2.1. Платформа «Омбудсман +» та результати її діяльності**

#### **Моніторинг рівня забезпечення доступу до публічної інформації суб'єктами владних повноважень**

Починаючи з 2015 року, громадські монітори у рамках платформи «Омбудсман +» здійснювали моніторинг доступу до інформації у всіх областях України. Реалізуючи такі моніторингові компанії, провідні громадські організації отримували дані, які у подальшому відображались у щорічній доповіді Омбудсмана та презентувались суб'єктам владних повноважень у вигляді рекомендацій.

Оскільки при цьому кожна громадська організація використовувала власну методологію та шкалу оцінки, результати їх компанії не можливо було ані порівняти, ані узагальнити. Більш того, органи влади посилялись на розбіжності у даних як на привід для сумнівів у об'єктивності результатів моніторингу.

З метою вирішення цієї проблеми і забезпечення належного моніторингу дотримання права на доступ до публічної інформації було прийнято рішення щодо розроблення єдиної ефективної методології оцінки дотримання розпорядниками інформації вказаного права.

Так, у 2016 році за підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Міністерства закордонних справ Данії Секретаріатом Уповноваженого з прав людини спільно з експертами трьох провідних громадських організацій у сфері доступу до інформації (Центру політичних студій та аналітики «Ейдос», Інституту розвитку регіональної преси, а також Центру демократії та верховенства права) було розроблено та презентовано методологію оцінки рівня забезпечення суб'єктами владних повноважень вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Зазначена методологія охоплює такі сфери, як: оцінка офіційних документів щодо доступу до публічної інформації, забезпечення доступу шляхом виконання інформаційних запитів, дослідження сайтів та забезпечення доступу в приміщеннях суб'єктів владних повноважень. Кожний розділ має свою шкалу та порядок оцінювання. Для підрахунку загального рівня забезпечення доступу до інформації підсумовуються результати у відсотках, які були отримані за кожен розділ. Таким чином, органи влади будуть оцінюватись за відповідною шкалою: незадовільний, низький, задовільний, середній та високий рівень доступу до публічної інформації.

Застосування цієї методології надає можливість:



1. Виявити прогалини та невідповідності у відомчих нормативно-правових актах розпорядників публічної інформації в частині регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням доступу запитувачів до інформації.

2. Виявити порушення, які допускають розпорядники публічної інформації при виконанні запитів.

3. Виявити проблеми, з якими стикаються запитувачі при пошуку публічної інформації на офіційних сайтах розпорядників публічної інформації.

4. Виявити порушення, які допускають розпорядники публічної інформації при організації доступу до публічної інформації в своїх приміщеннях, зокрема доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень.

5. Скласти рейтинг розпорядників інформації за критеріями дотримання права на доступ до публічної інформації.

Моніторингову компанію щодо рівня забезпечення суб'єктами владних повноважень вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» на підставі розробленої методології планується розпочати у 2017 році в рамках платформи «Омбудсман +». Відповідні результати кампанії планується публічно презентувати у вересні 2017 року.

### **Результати моніторингу громадських організацій-учасниць платформи «Омбудсман +» за 2016 рік**

I. Центр «Ейдос» в рамках проекту «Прозорі ради» здійснив аналіз регламентів 56 місцевих рад (49 міських та 7 обласних) у Вінницькій, Запорізькій, Черкаській, Чернігівській, Івано-Франківській, Тернопільській та Одеській областях на предмет імплементації норм чинного інформаційного законодавства, який засвідчив, що органи місцевого самоврядування лише на 9% виконують закон. Після ретельно проведеної адвокаційної кампанії, яка, зокрема, включала підготовку індивідуальних рекомендацій для кожної ради та налагодження комунікації з депутатами та головами місцевих рад, Центру «Ейдос» та Коаліції «Прозорі ради» вдалося підвищити рівень імплементації необхідних норм до 47%. Методологія передбачала аналіз регламентів місцевих рад за 9 параметрами.

ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2016

Параметри оцінки	Результати аналізу у 2015 році до початку адвокаційної кампанії	Результати аналізу у 2016 році після завершення адвокаційної кампанії
Відсутність будь-яких обмежень (ускладнень <sup>1</sup> ) щодо доступу громадян на пленарні засідання місцевої ради.	2 місцеві ради з 56 або 4%	33 місцеві ради з 56 або 59%
Відсутність будь-яких обмежень (ускладнень) щодо доступу громадян на засідання виконавчого комітету міської ради/президії (колегії) обласної ради.	1 місцева рада з 56 або 2%	20 місцевих рад з 56 або 36%
Відсутність будь-яких обмежень (ускладнень) щодо доступу громадян на засідання постійних депутатських комісій ради.	3 місцеві ради з 56 або 5%	23 місцеві ради з 56 або 41%
Обов'язкове оприлюднення на офіційному сайті ради прийнятих рішень міською ради невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа.	10 місцеві ради з 56 або 18%	40 місцевих рад з 56 або 71%
Обов'язкове оприлюднення на офіційному сайті ради прийнятих рішень виконавчим комітетом/ президією (колегією) ради.	4 місцеві ради з 56 або 7%	15 місцеві ради з 56 або 27%
Визначення строку оприлюднення протоколів, висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій на офіційному веб-сайті ради.	3 місцеві ради з 56 або 5%	31 місцева рада з 56 або 55%
Проекти рішень місцевої ради оприлюднюються розробниками на офіційному сайті ради за 20 робочих днів до дати їх розгляду.	13 місцевих рад з 56 або 23%	33 місцеві ради з 56 або 59%
Проекти рішень виконавчого комітету оприлюднюються розробниками на офіційному сайті ради за 20 робочих днів до дати їх розгляду.	3 міські ради з 49 або 6%	14 міських рад з 49 або 29%
Наявність на офіційному сайті ради публікації щодо поіменних результатів електронного голосування депутатів місцевої ради.	7 місцевих рад з 56 або 13%	25 місцевих рад з 56 або 45%

Порушення, які допускають органи місцевого самоврядування, можна поділити на 2 види:

1. Імплементують норми закону з порушенням (наприклад, закріплюють в регламенті необхідність оприлюднення рішень протягом 20-30 днів або оприлюднення проектів рішень за 5 днів до розгляду тощо).
2. Не імплементують норму взагалі (тобто відсутній порядок доступу громадян на засідання ради, або взагалі відсутня норма, за якою рішення мають оприлюднюватись)<sup>2</sup>.

II. З листопада 2015 по травень 2016 року громадська організація «Центр демократії та верховенства права» (ЦЕДЕМ) спільно з іншими учасниками Платформи «Омбудсман+» провели масштабний моніторинг діяльності органів місцевої виконавчої влади (обласних державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування (на рівні областей та міст обласного значення) як розпорядників інформації.

*1. Тут і далі норми, які зобов'язують писати заяву, письмово повідомляти про намір взяти участь, тощо - вважається ускладненням*

*2. Дана кампанія здійснювалась в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Радою в Україні та за підтримки Фонду сприяння демократії Посольства США в Україні.*

Об'єкт моніторингу - діяльність обласних державних адміністрацій, обласних рад та міських рад обласних центрів щодо виконання законодавства про доступ до публічної інформації за такими напрямками:

Перша хвиля моніторингу - організація роботи розпорядників інформації по забезпеченню доступу до такої інформації (прийом запитів на інформацію, функціонування спеціального місця для роботи запитувачів з документами та їх копіями, визначення посадової особи чи структурного підрозділу, відповідального за доступ до публічної інформації, якою володіє розпорядник).

Друга хвиля моніторингу - оприлюднення та надання інформації про фінансові ресурси розпорядників інформації та порядок їх витрачання.

Третя хвиля моніторингу - оприлюднення проектів актів розпорядників, організації доступу до засідань місцевих рад, оприлюднення прийнятих розпорядниками актів.

Четверта хвиля - надання інформації за запитом на інформацію.

Предметом моніторингу були:

- 1) правові акти, прийняті розпорядниками, посадові інструкції службовців та інші документи, що стосуються об'єктів моніторингу;
- 2) інформація, розміщена на офіційних веб-сайтах розпорядників, що стосується об'єктів моніторингу;
- 3) безпосередня діяльність службовців розпорядників, що стосується об'єктів моніторингу.

Результати перших двох хвиль моніторингу увійшли до Щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2015 рік.

### **Результати моніторингу розміщення органами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування проектів своїх актів на офіційних веб-сайтах розпорядників інформації**

У випадку оприлюднення проектів актів розпорядників на офіційних веб-сайтах спосіб розміщення цих документів має таке ж важливе значення як і сам факт такого оприлюднення. Запитувачів одночасно цікавить два факти: які саме рішення прийматимуться



розпорядниками (це означає мати можливість швидко знайти і ознайомитися з текстом проекту) і коли саме (можливість дізнатися дату розгляду конкретного акта).

**Позитивно:**

1. Майже всі місцеві ради і ОДА, хоча частково і з недотриманням строків, але оприлюднюють на офіційних веб-сайтах проекти своїх рішень (рішень ради) і проекти рішень голів ОДА, що мають нормативно-правовий характер.

2. Окремі розпорядники розміщують проекти актів у спосіб, що дозволяє:

2.1. швидко їх знайти (так зване правило «трьох кліків», а також паралельно - через спеціальну пошукову систему);

2.2. швидко проглянути документ, не завантажуючи його;

2.3. зазначають дату оприлюднення та оновлення (внесення змін);

2.4. оприлюднюють супровідну документацію (пропозиції про внесення змін, інформація про їх ініціаторів тощо);

2.5. зазначають, коли (на якій сесії) конкретний проект буде розглядатися;

2.6. у назві проекту рішення відображають його суть (наприклад «Про депутатський запит Іваненка І.І. щодо виділення коштів з обласного бюджету на фінансування проекту «Капітальний ремонт будинку Іваненківської сільської ради» або «Про закріплення майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області (автомобіль Mercedes ML 320 CDI)».

**Основні проблеми фактичного розміщення проектів актів розпорядників на їх офіційних веб-сайтах:**

1. Окремі міські ради не розміщують проекти своїх рішень на офіційних веб-сайтах взагалі або лише окремі види проектів (наприклад, про депутатські звернення).
2. Місцеві ради не розміщують на своїх офіційних веб-сайтах проекти розпоряджень голів обласних рад та міських голів, що мають нормативно-правовий характер.
3. Окремі ОДА не розміщують на своїх офіційних веб-сайтах проекти рішень голів, що мають нормативно-правовий характер.
4. Майже всі розпорядники фактично порушують строки розміщення проектів своїх актів, більше того, в окремих проектах таке

порушення закріплено прямо у регламенті ради (наприклад, норма, яка передбачає розміщення проектів ради за 20 календарних, а не робочих днів до розгляду).

5. Розпорядники часто розміщують проекти актів не в повному обсязі, тобто без додатків, окремих частин або не зазначаючи прізвищ чи вилучаючи іншу інформацію, яка не може бути обмежена у доступі. Наприклад, прізвища, імена, по батькові осіб, що отримують бюджетні кошти чи майно.
6. Проекти актів, що містять інформацію з обмеженим доступом або не оприлюднюються, або з них вилучається інформація без застосування «трискладового тесту».
7. Проекти рішень ради оприлюднюються не на офіційному веб-сайті ради, а на спеціальному «інформаційному порталі для депутатів», тоді як офіційний веб-сайт не містить навіть згадки ні про проекти рішень, ні про згадуваний портал.
8. Відсутні архіви проектів – проекти видаляються після ухвалення радою або підписання головою.

**Основні проблеми способів розміщення проектів розпорядників на офіційних веб-сайтах:**

1. Фактично проекти актів на веб-сайті є, але їх складно знайти з таких причин:
  - a. вони знаходяться у розділах, назви яких мало пов'язані з проектами рішень, наприклад, «архіви рішень», «до уваги депутатів» або у відповідному розділі, однак вони розміщені у різних підрозділах за ініціатором внесення проекту рішення, що ускладнює пошук;
  - b. відсутня або не працює спеціальна пошукова система, або для того, щоб нею скористатися необхідно пройти попередню реєстрацію, або її саму складно знайти на веб-сайті;
  - c. проекти актів розміщуються або тільки списком за датою їх внесення (а не планового прийняття, що було б зручніше для запитувачів), або їх можна знайти тільки через спеціальну пошукову систему, що теж не дозволяє отримати вичерпну інформацію, адже запитувачам, як правило, невідомі реквізити цих документів.
2. Інформація про проекти рішень на офіційному веб-сайті є, втім тексти рішень неможливо прочитати:
  - a. через технічні помилки або недосконалість веб-сайта, коли назва акта є, але він не відкривається або не завантажується;

- b. проекти всіх актів за всі роки розміщуються одним текстовим файлом;
- c. частини одного і того ж акта розміщуються під різними гіперпосиланнями з непов'язаними між собою назвами;
- d. розміщення великого обсягу документів заархівованих як один файл;
- e. у відповідному розділі «проекти» можуть розміщуватися тисячі актів за багато років;
- f. неможливо проглянути проект рішення без його завантаження, для чого слід зробити багато операцій;
- g. інші проблеми.

3. Неможливо або вкрай складно отримати інформацію про те, коли той чи інший акт буде розглядатися з метою прийняття або які саме проекти будуть розглядатися на наступній сесії ради:

a. проекти оприлюднюються без зазначення дати їх розгляду, з метою їх прийняття;

b. немає календарних планів роботи розпорядників, а якщо й є, то вони формальні і без посилань на тексти проектів актів; більше того, тільки деякі ради розміщують порядки денні (навіть на найближче засідання) з посиланнями на проекти рішень з питань, які плануються до розгляду.

### **Результати моніторингу доступу до засідань місцевих рад**

Доступ до засідань місцевих рад забезпечується при дотриманні двох умов:

1) належне оприлюднення та надання інформації про дату, час, порядок денний і місце проведення засідання;

2) забезпечення можливості безпосередньої присутності бажаючих відвідати засідання ради.

### **Узагальнення результатів моніторингу оприлюднення інформації про дату, час, порядок денний і місце проведення засідання та отримання її за запитами на інформацію**

#### **Позитивно:**

1. Майже всі розпорядники висвітлюють, хоча й частково, інформацію про проведення засідань ради на своїх офіційних веб-сайтах.

2. Окремі ради розміщують питання, що передбачається винести на розгляд ради на найближчому пленарному засіданні, у

спосіб, який дозволяє відразу ознайомитися з проектами рішень ради по кожному з цих питань.

3. Окремі ради для поширення інформації про засідання використовують соціальні мережі.

**Основні проблеми:**

1. Планування роботи рад є доволі формальним і, як правило, відбувається без прив'язки до дат засідань. На засідання ж виноситься багато питань, про які не йшлося у планах їх роботи. Більше того, завчасно оприлюднюють графіки засідань ради на півроку чи на рік тільки поодинокі розпорядники. Це не тільки ускладнює отримання запитувачами інформації про заплановані засідання, але є призводить до відвертих зловживань з боку розпорядників. Йдеться про негативну практику майже систематичного скликання позачергових сесій рад. В основному ця проблема спостерігається в діяльності обласних рад. Відповідно до закону їх засідання можуть проводитися раз на три місяці. Отже, рада планово засідає один раз на три місяці, інформація про засідання та проекти рішень оприлюднюються відповідно до закону. Водночас кожного кварталу (або рідше) проводиться позачергове засідання з доволі спірних для цього підстав, інформація про яке оприлюднюються у скорочені строки за день або в день засідання. За такої ситуації отримати інформацію про проведення засідання можливо лише у разі щоденного ознайомлення з офіційним веб-сайтом або щоденного надсилання інформаційних запитів.

2. Отримати інформацію про дату, час і порядок денний засідання місцевих рад за запитами на інформацію доволі складно. Особливо це стосується обласних рад. На письмові запити, здебільшого, надають:

- a. неповні відповіді (частина питань ігнорується);
- b. відповіді, що розпорядження про скликання сесії ще не прийнято, а отже дата та порядок денний найближчого засідання ще не відомі;
- c. інформація надсилається із запізненням, коли вона втратила актуальність.

Усні ж запити деякі розпорядники просто не приймають.

3. Здебільшого, основним джерелом інформації про дату та порядок денний засідання були офіційні веб-сайти розпорядників, на яких така інформація, часто, розміщується з порушенням строків та у доволі не зручній формі. Наприклад, замість простого оголошення про

проведення засідання оприлюднюється тільки розпорядження голови про скликання сесії. Відстежити факт прийняття такого розпорядження доволі складно навіть для того запитувача, хто знає, що воно приймається. Так само інформацію про те, яким чином можна потрапити на засідання, часто, можна прочитати тільки в Регламенті ради, про існування якого середньостатистичному мешканцю міста може й не бути відомо. Окремі ж розпорядники й взагалі не розміщують інформації про проведення засідань на своєму офіційному веб-сайті або не оперативно розміщують інформацію, що призводить до втрати її актуальності.

4. Отримати інформацію про встановлений порядок реалізації права на доступ до засідання ради вкрай складно: запити ігноруються, надаються дуже загальні відповіді або й недостовірні інформація, а в мережі Інтернет такої інформації часто або немає, або, як вже зазначалося, вона не виконує інформативної функції. Причиною цього є те, що відсутня або не дотримується на практиці встановлена радою процедура доступу до засідань, або дотримується процедура, яка не передбачена внутрішніми актами ради. Таким чином, працівники ради інколи не володіють інформацією або надають інформацію, що не відповідає дійсності. Тому траплялися випадки, коли намагання монітора виконувати вимоги внутрішніх актів перешкоджали йому відвідати засідання.

5. На офіційних веб-сайтах розпорядників, здебільшого, відсутня інформація про те:

1) що вхід на засідання ради є вільним і кожен може його відвідати (така інформація може міститись у розпорядженнях голів чи спеціальних порядках відвідування сесій, що, як вже зазначалося, не є зручним способом отримання інформації);

2) яким чином можна потрапити на засідання;

3) що проводиться онлайн-трансляція чи аудіозапис і на якому ресурсі можна їх подивитися чи послухати (або отримати за запитом інформацію);

4) що проводиться стенографування засідання і де або яким чином можна ознайомитися зі стенограмою. Здебільшого стенографування засідання не проводиться. Винятком є Івано-Франківська ОР та Київська МР, де не тільки проводиться стенографування, але й на офіційному веб-сайті розміщено архів стенограм, а також Вінницька ОР;

5) де або яким чином можна ознайомитися з результатами голосування;

6) графіки засідань рад та їх порядок денний;

7) дати засідань і порядок денний навіть найближчої сесії;

8) де або яким чином можна ознайомитися з протоколами засідань.

6. Часто доволі складно отримати текст протоколів та результати голосування за запитами, а якщо вони й оприлюднюються на офіційних веб-сайтах, то з порушеннями встановлених законом строків. Крім того, інколи на запити взагалі відмовляють в отриманні результатів голосування.

### **Узагальнення результатів моніторингу безпосереднього доступу до засідань**

#### **Позитивно**

1. Майже всі ради допускають до засідання журналістів, у тому числі з правом проводити відео- та аудіотрансляцію, хоча інколи для цього ЗМІ доводиться пройти попередню акредитацію чи реєстрацію. Єдиний виняток – Київська МР, де журналісти (крім операторів) спостерігають за засіданням з екрана «телевізора», в спеціально для цього облаштованій кімнаті.

2. Майже всі ради проводять онлайн-трансляцію засідання (єдиний виняток – Рівненська ОР), доволі багато розпорядників розміщують на своїх офіційних веб-сайтах архів записів таких засідань.

3. На відкритих засіданнях, як правило, кожному забезпечується право робити фото-, відео- та аудіозаписи.

4. В окремих радах доступ до засідань організовано достатньо вдало: відсутня попередня реєстрація, вхід до приміщення ради вільний, відведено достатньо місць для відвідувачів, з яких добре видно і чути, що відбувається на засіданні, на спеціальний екран виводиться прізвище та ім'я виступаючого та номер питання чи назва проекту рішення, по якому йде голосування, та інша необхідна інформація. У залі, де проводиться засідання, може бути безкоштовний Wi-Fi (наприклад, Чернівецька МР, Маріупольська МР, Чернігівська МР і ОР, Івано-Франківська МР, Херсонська МР, Тернопільська ОР, Сумська МР, Луцька МР та інші).



**Основні проблеми організації доступу до засідань:**

1. У Вінниці, Дніпрі на засідання міської ради, а також в Одесі, Запоріжжі та Києві на засідання обласної ради моніторам потрапити не вдалося, хоча вони завчасно, виконуючи вимоги внутрішніх актів рад (там, де вони прийняті), писали заяви на відвідання засідання. Більше того, монітори стверджують, що практика недопуску запитувачів (тобто будь-яких осіб, що не є депутатами або працівниками рад, навіть помічників депутатів) в окремих радах буває систематичною (кожне засідання ради є закритим, наприклад, у Київській ОР) або залежить від депутатського складу ради певного скликання чи від ситуативних домовленостей між громадськістю і міськими головами (тобто коли одне засідання є відкритим, наступне ж – закритим без будь-якого попередження чи винесення законних та обґрунтованих рішень чи розпоряджень). Пояснення відмови у доступі до засідання є різними:

а. Відсутність вільних місць для відвідувачів у залі засідань (що, як свідчать факти, не відповідає дійсності – місця або залишаються вільними або заповнюються працівниками ради).

б. Неподання «заявки на присутність», що передбачено внутрішнім актом ради.

с. Відсутність процедури відвідування засідань (наприклад, у Київській ОР на засідання можуть потрапити тільки представники акредитованих ЗМІ і запрошені особи).

д. Відсутність будь-яких офіційних пояснень («не можна, бо не дозволено» – Запорізька ОР, Вінницька МР) чи заперечення факту перешкоджання доступу до засідань, при цьому входу перешкоджають або працівники охорони ради або, частіше, молодики без уніформи, причетність яких до ради офіційними особами заперечується (Запорізька МР, Вінницька МР, Дніпровська МР).

е. Інші причини.

2. Доступ до приміщення рад буває умовно відкритим (коли для присутності на засіданні необхідно пред'явити паспорт, назвати причину відвідування, пройти реєстрацію) або закритим (коли для входу до приміщення необхідно, щоб працівники розпорядника завчасно замовили перепустку або заздалегідь внесли бажаних у списки).

3. Існує практика формування закритих списків (наприклад, в Запорізькій ОР, за неофіційними даними, політичні партії формують списки громадян, які можуть потрапити на засідання ради, а інших осіб

не пропускають). Отже фактично пересічні запитувачі потрапити на засідання не можуть.

4. Існують обмежуючі процедури попередньої реєстрації (наприклад, «Порядок доступу до засідань сесії Одеської обласної ради», стаття 175 Регламенту Львівської обласної ради VII скликання, що затверджено рішенням Львівської ОР від 26.01.2016 року № 59 та інші) або просто практика, що не передбачена внутрішніми документами, коли для відвідування засідання необхідно на ім'я голови написати заяву про надання дозволу відвідати засідання. У заявах вимагається вказувати або просто прізвище, ім'я, по батькові та телефон запитувача (наприклад, Хмельницька МР, Тернопільська МР, Рівненська ОР, Херсонська ОР та інші), або додатково обґрунтовувати, з якою метою запитувач хоче потрапити на засідання (наприклад, Хмельницька ОР, Закарпатська ОР).

За наслідками такі «реєстрації» можна теоретично поділити на два види:

1) формальні – відвідати засідання рад можна незалежно від попередньої реєстрації (Тернопільська МР, Одеська МР та інші);

2) правові – особи, які не зареєструвались, не можуть потрапити на засідання ради (Дніпропетровська ОР, Запорізька МР, Львівська МР, Одеська ОР та інші).

Розпорядники пояснюють необхідність попередньої реєстрації декількома причинами:

а. Бажанням забезпечити достатню кількість місць в залі засідань для відвідувачів. Це мало б хоч якусь доцільність, якщо б такі місця створювались відповідно до кількості заяв. Натомість розпорядники у таких випадках просто відмовляють у доступі до засідання, оскільки немає більше місць (наприклад, Одеська ОР, Запорізька МР). При цьому відсутня прозора реєстрація (де місця надавалися б, наприклад, тому, хто раніше подав заяву) чи інший спосіб перевірити кількість вже поданих заяв.

б. Бажанням повідомити час засідання або й навіть час розгляду питання, яке цікавить запитувача. Хоча це й зручно для запитувачів, але в цілому є неефективним витрачанням ресурсів ради. Достатньо виконати пряму вимогу закону і оприлюднити час засідання за 10 днів до його проведення. Повідомляти про час розгляду питання можна тільки у випадку, якщо запитувач прямо про це просить, але створювати для цього окрему процедуру не слід.



с. Потребою підготувати перепустку для відвідувача, що дозволить пройти в приміщення розпорядника або внести його до списку обраних.

До цієї теми також слід додати, що інколи передбачена процедура попередньої реєстрації є вкрай незручною та неналежно імплементується працівниками розпорядників. Наприклад, в Одеській ОР вказана у відповідному Положенні електронна адреса для реєстрації є неактивною, монітору довелося надсилати заяву декілька разів на різні електронні адреси розпорядника, декілька разів телефонувати і перепитувати, чи заява отримана, а в результаті йому відмовили в доступі до засідання, оскільки «нібито» немає вільних місць. В Одеській МР заяву подати було легше, навіть надійшла відповідь, що про результати її розгляду повідомлять телефоном, але так і не зателефонували. В Дніпропетровській ОР після подачі заяви монітору зателефонував заступник голови ОР, щоб з'ясувати мету відвідання засідання і повідомив, що про дозвіл відвідати засідання можна буде дізнатися у приймальні громадян. Згодом монітору довелося не один раз телефонувати, щоб отримати цю інформацію, та особисто прийти за перепусткою. Складалося враження, що до того часу процедура попередньої реєстрації ще не застосовувалася або працівники розпорядника, у тому числі заступник голови ради, про це не знали.

У Вінницькій та Дніпропетровській МР, де передбачена процедура попередньої реєстрації, на засідання рад взагалі нікого не пропускають без будь-яких пояснень.

5. Недостатність обладнаних місць для бажаючих відвідати засідання ради, що в окремих випадках використовується як причина недопуску до засідання, та відсутність альтернатив побачити чи послухати засідання за допомогою технічних засобів у приміщенні ради (виведення гучномовців на площу перед приміщенням чи відеотрансляція в інший зал) (наприклад, Запорізька МР, Рівненська МР, Дніпропетровська ОР, Хмельницька ОР).

6. Використання проведення онлайн-трансляції засідання для обґрунтування відмови у доступі до засідання в приміщенні ради. Іншими словами, вважається, що доступ до засідань забезпечується через онлайн-трансляцію, що суперечить вимогам закону. Особлива й унікальна ситуація з доступом до засідань є в Київській міській раді, де до зали засідань не пропускають ні мешканців, ні журналістів, а для того, щоб вони могли стежити за ходом засідання облаштована окрема кімната з екраном, на який воно транслюється.

7. Не створені або створені тільки часткові умови для запитувачів з обмеженими фізичними можливостями.

### **Результати моніторингу розміщення актів розпорядників на своїх офіційних веб-сайтах**

У питанні розміщення актів розпорядників на офіційних веб-сайтах, як і з проектами актів, має значення і факт розміщення такої інформації на веб-сайті, і те, чи можливо її знайти, тобто спосіб розміщення.

#### **Позитивно:**

1. Усі розпорядники розміщують на своїх офіційних веб-сайтах щонайменше частину прийнятих ними актів.

2. У деяких розпорядників прийняті акти можна знайти як за пошуковою системою, так і в окремій вкладці, вибравши певну сесію або рік підписання (тобто акти розташовані за датою прийняття і номером, але в будь-якому випадку можна скористатись пошуком).

3. Деякі міські ради створили спільні пошукові системи для всіх актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування міста.

4. Деякі розпорядники розміщують свої акти:

а) з усіма реквізитами (назва, номер, дата прийняття);

б) таким чином, що можна легко з'ясувати статус документа (чинний/ втратив чинність на підставі якого акта і коли);

с) ознайомитися з усіма внесеними до нього змінами;

д) відображаючи у назві акта його суть, наприклад «Про передачу в оренду Державній службі України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції нерухомого майна за адресою: вул. Грушевського, 1 в м. Чернівцях»;

е) разом із супровідною документацією (пояснювальними записками, результатами експертиз, висновками, іншими документами, що пов'язані з його підготовкою до розгляду з метою прийняття).

5. Деякі ради до кожного рішення прикріплюють результат поіменного голосування за нього (Чернігівська МР, Тернопільська МР).

6. Більшість розпорядників надають тексти своїх актів на запити на інформацію.

**Основні проблеми фактичного розміщення актів розпорядників на їх офіційних веб-сайтах:**

1. 23,8% міських рад і 15,7% обласних рад розміщують свої рішення з порушенням встановленого законом строку.
2. 33% міських рад і 47,3% обласних рад розміщують менше 45% розпоряджень голів (або моніторам не вдалося їх знайти).
3. 60% ОДА розміщують менше 45% розпоряджень голів (або моніторам не вдалося їх знайти).
4. Розпорядники розміщують свої акти не в повному обсязі, тобто без додатків, окремих частин або не зазначаючи прізвищ чи вилучаючи іншу інформацію, яка не може бути обмежена у доступі. Наприклад, прізвища, імена, по батькові осіб, які отримали бюджетні кошти чи майно.
5. Акти, що містять інформацію з обмеженим доступом, або не оприлюднюються, або з них вилучається інформація з обмеженим доступом без застосування «трискладового тесту».

**Основні проблеми способів розміщення актів розпорядників на офіційних веб-сайтах:**

1. Неможливо або складно знайти необхідний акт через те, що:
  - a. Відсутня або не працює спеціальна пошукова система, або для того, щоб нею скористатися, необхідно пройти попередню реєстрацію, або її саму складно знайти на веб-сайті.
  - b. Акти розміщуються тільки списком за датою їх прийняття, відповідно якщо запитувачу вона невідома, то знайти необхідний акт неможливо (хоча навіть якщо й відома, то пошуки можуть зайняти невиправдано багато часу).
2. Інформація про прийнятий акт на офіційному веб-сайті є, втім його текст неможливо прочитати:
  - a. через технічні помилки або недосконалості веб-сайтів, коли назва акта є, але він не відкривається або не завантажується;
  - b. акти за певний рік чи прийняті на певній сесії розміщуються одним заархівованим файлом;
  - c. для перегляду акта необхідно завантажити відповідний файл, для чого слід зробити багато операцій;
  - d. інші проблеми.

### **Основні проблеми надання текстів розпоряджень голів за запитами на інформацію**

1. Не надали повністю або частково тексти розпоряджень голів 4 ОДА, 8 МР і 4 ОР з таких причин:

a. посилаючись на те, що інформація з обмеженим доступом, хоча трискладовий тест не застосувався;

b. обґрунтовуючи, що «розпорядження скасоване, а тому є нечинним»;

c. інформація стосується персональних даних громадян (адреса земельних ділянок);

d. «відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» оприлюдненню не підлягають розпорядження з кадрових питань»;

e. «немає обов'язку надавати документи в електронному вигляді, прохання конкретизувати питання запиту»;

f. відповідь не по суті запиту;

g. продовжено до 20 робочих днів і не надано відповіді;

h. прохання оплатити друк;

i. ігнорування частини запиту;

j. відсутність відповіді.

### **Результати моніторингу діяльності розпорядників щодо надання публічної інформації за запитами**

#### **Позитивно:**

1. Усі розпорядники надають хоча б частину інформації на запити на інформацію.

2. На повторні запити на інформацію надається повна або хоча б часткова інформація, навіть у випадках, коли розпорядники з якихось причин відмовляли в її отриманні на перший запит. Це позитивно, оскільки розпорядники дослухаються до аргументів запитувачів та готові визнавати і виправляти допущені порушення: від 40 до 69% повторних запитів задовольняється повністю<sup>3</sup>.

#### **Основні проблеми:**

---

<sup>3</sup> Зокрема, ОДА надали повну інформацію на повторний запит у 10 випадках з 25, неповну - у 6 випадках з 25 і повторно відмовили у 9 випадках з 25. Міські ради – 26 з 52, 8 з 52 і повторно відмовили 18 з 52. Обласні ради – 24 випадках з 35, і повторно відмовили в 11 випадках з 35.

1. За запитами на інформацію було отримано 76% запитуваної інформації в ОДА, 68% - в МР, 73% - в ОР.

Розпорядник, отримуючи запит, повинен або задовольнити його (тобто надати 100% запитуваної інформації), і/або відмовити у задоволенні всього чи частини (окремих питань) запиту відповідно до вимог статті 22 Закону. Втім у процесі моніторингу тільки поодинокі розпорядники відмовляли у задоволенні запиту, посилаючись на закон. Здебільшого вони не надавали інформацію (з поясненням або без пояснень причин).

*Причини ненадання інформації розпорядниками:*

a. Ненадання відповідей на запити є найчастішою причиною неотримання інформації запитувачами. Зокрема, 28% випадків ненадання інформації ОДА є через відсутність відповіді на запит, 17% – МР і 24% – ОР.

b. Надання неповної інформації на запити, у тому числі надання розпоряджень без прізвищ осіб, що отримали комунальне майно та інше. Зокрема, ігнорування частини питань запиту: 18% випадків ненадання інформації ОДА, 16% – МР, 9% – ОР.

c. Вимога оплатити копіювання і друк документів на запити в електронній формі з проханням надати інформацію в електронній формі, у тому числі ту, яку відповідно до закону розпорядник повинен оприлюднювати на офіційному веб-сайті, а отже має володіти нею в електронній формі. Таким способом користуються в основному міські ради: 17% випадків ненадання інформації через вимогу оплати, 5% – ОР.

d. Відповідь не по суті запиту: 13% - ОДА, 13% - МР, 5% - ОР.

e. Відсилання до загальнодоступних джерел, у тому числі до офіційного веб-сайту: 5% - ОДА, 16% - МР, 14% - ОР.

f. Інші причини («не є розпорядником інформації», «відсутній готовий продукт інформації», відсутність інформації у відповіді, пересилання належному розпоряднику, який насправді є неналежним, продовження розгляду запиту до 20 днів і ненадання відповіді та інші).

2. Невиконання розпорядниками обов'язку пересилати запити на інформацію належному розпоряднику.

3. Несвоєчасне надання відповіді (у тому числі у випадку продовження розгляду запиту до 20 робочих днів) через пересилання своїм структурним підрозділам як належним розпорядникам, надання

відповіді в порядку Закону України «Про звернення громадян» та інші причини:

а. ОДА – 1,6% затримка більше 10 днів, 2,2% затримка менше 10 днів.

б. МР – 5% затримка більше 10 днів, 10% затримка менше 10 днів.

с. ОР – 2% затримка більше 10 днів, 7% затримка менше 10 днів.

4. Продовжуючи термін розгляд запиту, тільки поодинокі розпорядники надсилають повідомлення про продовження у письмовій формі, як того вимагає Закон. Здебільшого, якщо запит надходить в електронній формі, то й повідомлення про продовження розгляду надсилають електронною поштою. Більше того, трапляються випадки, коли й взагалі не надсилають повідомлення.

5. Задовольняючи запит, розпорядники часто не дотримуються вимог до оформлення відповіді. Особливо це стосується надсилання інформації електронною поштою і надання інформації у спеціальному місці, призначеному для роботи запитувачів з документами. Інколи відповідь на офіційному бланку, з усіма реквізитами і підписами посадових осіб взагалі не надається, а просто надсилається запитувана інформація.

6. Трапляються випадки пересилання запиту своїм структурним підрозділам як нібито належним розпорядникам. При цьому одні розпорядники дотримуються встановленого п'ятиденного строку для надання відповіді і повідомляють про це запитувачів, а інші – ні. Проблема міститься в організації роботи з підготовкою відповіді. Якщо запити стосуються інформації, яку готують різні структурні підрозділи, то часто вони і надсилають окремі частини відповіді. В результаті запитувач, подавши один запит на інформацію, може протягом тривалого часу отримувати відповіді від різних структурних підрозділів, які можуть несвоєчасно відповідати, продовжувати термін розгляду до 20 робочих днів, але не повідомляти про це або неправомірно відмовляти.

7. Відмовляючи у задоволенні запиту, у тому числі на окремі питання запиту, тільки поодинокі розпорядники виконують вимоги статті 22 Закону. Зокрема, абсолютною більшістю розпорядників не витримується:

а. обов'язкова письмова форма відповіді з відмовою у задоволенні запиту на інформацію;

б. у відмові не вказується спосіб оскарження;



с. відмовляють з підстав, не передбачених частиною першою статті 22<sup>4</sup> Закону;

d. при відмові у задоволенні інформаційного запиту з огляду на те, що запитувана інформація є з обмеженим доступом, не застосовується трискладовий тест.

8. Надаючи відповіді на електронні запити на інформацію, працівники розпорядника використовують приватну, а не робочу електронну пошту:

a. ОДА – 5% відповідей на запити надійшло з приватної електронної пошти;

b. МР – 11% відповідей на запити надійшло з приватної електронної пошти;

с. ОР – 2% відповідей на запити надійшло з приватної електронної пошти.

9. 40% ОДА, 24% МР, 15% ОР не приймають усні запити на інформацію (більшості з них неможливо подати запит по телефону, оскільки номери телефонів, вказаних на офіційному веб-сайті, не працюють або не точні (за ними не приймають запити). Хоча є випадки, коли розпорядники відмовляють у прийомі запитів усно).

10. Окремі розпорядники не приймають запити на інформацію факсом, хоча на їх офіційному веб-сайті передбачений такий спосіб подання запиту.

### ***1.2.2. Проблемні питання адміністративної практики у сфері доступу до публічної інформації***

Аналіз скарг громадян та практика реалізації Уповноваженим з прав людини відповідних повноважень у сфері доступу до публічної інформації у 2016 році засвідчили, що **проблеми адміністративної практики застосування Закону залишаються тими ж, про які зазначалося в щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2015 рік, а саме:**

1. Недотримання строків надання відповідей на інформаційні запити.

2. Добирання інформації із декількох документів у відповідь на запит.

---

<sup>4</sup> Частина перша статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» містить вичерпний перелік підстав для відмови у задоволенні запиту на інформацію. Відмовляти чи не надавати інформацію з інших причин є порушенням вимог Закону.

3. Використання відомчих переліків відомостей, що становлять інформацію ДСК, як підстави для відмови в доступі до інформації.

4. Неоприлюднення інформації, оприлюднення якої передбачено законом.

5. Ненадання інформації відповідно до Закону № 2939 комунальними підприємствами.

6. Ненадання інформації у сканованому вигляді на електронну пошту запитувача.

7. Незастосування трискладового тесту при обґрунтуванні підстав обмеження доступу до інформації. Відсутність практики встановлення балансу між правом на приватність та правом громадськості на отримання інформації.

8. Ненадання безкоштовно перших 10 сторінок запитуваних документів.

9. Відсутність практики і навичок аналізу інформації на предмет наявності суспільного інтересу до її оприлюднення.

Детальне роз'яснення суті проблем наведено в Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2015 рік.

**Головними проблемами, які призводять до систематичності порушень Закону, є:**

1. Відсутність у представників суб'єктів владних повноважень, а також державних та комунальних підприємств культури відкритості та публічності діяльності.
2. Відсутність належного рівня знань вимог Закону.
3. Відсутність належної регламентації порядку опрацювання інформаційних запитів у розпорядника інформації.
4. Наявність суперечливої судової практики з вирішення спорів щодо застосування Закону у аналогічних справах.

**Заходи, які вживались у 2016 році з метою подолання вказаних проблем.**

*Щодо відсутності належного рівня знань*

З метою подолання вказаної проблеми у 2015 та 2016 роках за участі представників громадських організацій в якості експертів-тренерів працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини систематично проводились тренінги для представників різних категорій розпорядників інформації.

Однак практика проведення тренінгів виявила, що у зв'язку з обмеженим ресурсом часу та спроможності малочисельної групи тренерів у сфері доступу до публічної інформації проведення тренінгів у кількості, яка об'єктивно можлива за рік, не дає системного та

ефективного результату щодо підвищення рівня обізнаності з вимогами Закону.

З огляду на це за ініціатииви Уповноваженого з прав людини у співпраці з експертами Центру демократії та верховенства права та за підтримки програми Ради Європи у 2016 році було розроблено та відкрито для слухачів онлайн навчальний курс «Доступ до публічної інформації: від А до Я», який розміщено на платформі «Prometheus» ([www.prometheus.org.ua](http://www.prometheus.org.ua)).

Програма курсу передбачає 12 відеолекцій з найпоширеніших питань, які виникають у сфері доступу до публічної інформації, а саме:

1. Історія становлення інституту доступу до інформації у світі та міжнародні стандарти.
2. Загальний огляд Закону України «Про доступ до публічної інформації». Що таке публічна інформація?
3. Хто такі «розпорядники інформації» та їх особливості.
4. Інформаційні запити: подання та порядок розгляду.
5. Режими доступу до публічної інформації: відкрита інформація.
6. Режими доступу до публічної інформації: таємна, службова та конфіденційна інформація.
7. Застосування «трискладового тесту». Баланс права на інформацію та права на приватність.
8. Як мають працювати відділи розпорядників з доступу до інформації. Правила та практики наповнення офіційних веб-сайтів.
9. Як отримати інформацію із публічних реєстрів.
10. Доступ до засідань колегіальних органів.
11. Оскарження порушень права на доступ до інформації.
12. Практика Європейського суду з прав людини по доступу до інформації.

У цьому курсі простою неюридичною мовою експерти пояснюють вимоги Закону: яка інформація є відкритою за законом і як має обмежуватись доступ до інформації. Крім того, цей курс орієнтовний не тільки на розпорядників інформації, але й на запитувачів, яким роз'яснюється як порядок звернення з інформаційними запитами, так і порядок оскарження відмов у їх задоволенні. Курс охоплює інформацію не тільки про вимоги національного законодавства, але й про практику Європейського суду з прав людини в сфері доступу до інформації.

Таким чином, доступний, безкоштовний для всіх, онлайн навчальний курс щодо вимог законодавства в сфері доступу до інформації є ресурсом, який більш ефективно, ніж освітні тренінги, має подолати проблему підвищення рівня обізнаності як розпорядників інформації, так й запитувачів. Більше того, формат онлайн курсу дозволяє оперативно доповнювати інформацію, що дозволяє

забезпечувати ефективно і оперативне навчання з нових питань, які з'являються у сфері.

Одними з перших, хто виявив бажання пройти цей освітній курс, виявились представники судової гілки влади. З огляду на те, що з прийняттям Закону було змінено концептуальні засади публічності діяльності розпорядників інформації, очевидно, що належне навчання також мають пройти й судді.

#### *Щодо суперечливої судової практики*

Для забезпечення однакового застосування судами положень законодавства про доступ до публічної інформації 29 вересня 2016 року було прийнято постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України №10 "Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації".

До опрацювання тексту цієї постанови долучились експерти Ради Європи в рамках проекту "Зміцнення свободи медіа та створення системи суспільного мовлення в Україні", представники громадських організацій, які професійно працюють у сфері доступу до публічної інформації, а також Уповноважений з прав людини.

Цей документ є другим по значенню після Закону України «Про доступ до публічної інформації» у сфері доступу до публічної інформації. Постанова Пленуму – це дорожня мапа у сфері застосування відповідних правових стандартів у сфері доступу до публічної інформації, необхідність створення якої була зумовлена складністю правового регулювання цієї сфери.

Вказана постанова Пленуму ВАСУ уніфікувала вирішення багатьох важливих питань, які неоднозначно вирішувались як судами, так і розпорядниками інформації. Так, в Постанові:

- надано роз'яснення визначенню поняття «публічна інформація»;
- надано роз'яснення щодо різних розпорядників інформації;
- наведено порядок визначення правовідносин, на які поширюється та не поширюється Закон України «Про доступ до публічної інформації»;
- роз'яснено співвідношення Закону України «Про доступ до публічної інформації» та процесуальних законів;
- наведено приклади інформації, що може бути віднесена до конфіденційної, та тієї інформації, що не може належати до такого виду інформації з обмеженим доступом;
- роз'яснено порядок обмеження доступу до таємної та службової інформації;
- роз'яснено поняття «внутрішньоміжова службова кореспонденція»;

- роз'яснено порядок проходження трискладового тесту і необхідність його обґрунтування у відповідях на запити під час обмеження доступу до інформації;
- роз'яснено порядок визначення суспільно необхідної інформації і наведено відповідну практику Європейського суду з прав людини;
- наведено приклади інформації, яка не підлягає обмеженню в доступі;
- роз'яснено порядок обчислення строку надання відповіді на запит;
- роз'яснено порядок відшкодування витрат на копіювання та/або друк документів;
- роз'яснено порядок відмови у задоволенні запиту; тощо.

Ухвалення Постанови ВАСУ щодо доступу до публічної інформації є без перебільшення найзначнішим заходом для підвищення рівня судового захисту прав громадян на інформацію, а також рівня обізнаності з положеннями Закону.

Крім того, Постанова має забезпечити встановлення однозначної та сталої практики щодо застосування судами Закону та усунути дизорієнтаційний вплив, який здійснювала суперечлива судова практика у цій сфері.

### **1.3. Досягнення 2016 року щодо застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації»**

Цей розділ присвячений опису неординарних справ у сфері доступу до публічної інформації, в яких розглядалось питання доступу до суспільно необхідної інформації.

1. Громадська організація «Спілка підприємців та промисловців Кременеччини» звернулась до ПАТ НАК «Нафтогаз України» щодо **надання інформації про заробітну плату, премії, матеріальну допомогу, будь-які інші виплати, які здійснені протягом 2014 року керівництву ПАТ НАК «Нафтогаз України» (голови правління, заступникам голови правління, членам правління)**. Розпорядник інформації відмовив у задоволенні запиту, посилаючись на те, що відповідно статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» ПАТ НАК «Нафтогаз України» може бути визнано розпорядником інформації, який зобов'язаний надавати інформацію у порядку, передбаченому цим Законом, тільки щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

В рамках відкритого провадження за скаргою заявника Уповноваженим було внесено до розпорядника інформації подання з вимогою надати запитувану інформацію, оскільки, враховуючи статус та характер діяльності розпорядника інформації, вона є суспільно



необхідною. Вказане подання було оскаржене розпорядником інформації до суду. Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 24.12.2015 р. по справі № 826/19431/15, яка залишена без змін Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 10.11.2016 р. за № К/800/735/16, у задоволенні позову ПАТ НАК «Нафтогаз України» до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про визнання протиправним та скасування подання, визнання протиправними дій було відмовлено.

В ухвалі, постановленій у цій справі, Вищий адміністративний суд України зазначив, що аналіз наведених норм права, свідчить про те, що чинними нормативно-правовими актами України встановлено право кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Таким чином, оскільки засновником ПАТ НАК «Нафтогаз України» є держава в особі Кабінету Міністрів України, голову правління Компанії, першого заступника, заступників голови правління та членів правління Компанії за умовами медичного та побутового обслуговування прирівняно відповідно до міністра, першого заступника, заступників міністра та членів колегії міністерства, враховуючи положення Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки», ПАТ НАК «Нафтогаз України» є суб'єктом господарювання, який володіє іншою інформацією, що становить суспільний інтерес, а тому підпадає під визначення розпорядника інформації згідно з пунктом 4 частини 2 статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

З огляду на викладене ВАСУ вирішив, що суд апеляційної інстанції дійшов обґрунтованого висновку про порушення у спірних правовідносинах прав запитувача публічної інформації, оскільки ПАТ НАК «Нафтогаз України», який є розпорядником запитуваної інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації», на порушення вимог зазначеного Закону не забезпечив надання такої інформації, що має суспільний інтерес, а тому подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Лутковської В.В. винесено на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством України.

2. Заявник звернувся до Іллічівської міської ради Одеської області із запитом щодо **надання копій дипломів про вищу освіту міського голови та секретаря міської ради.**

Перший заступник міського голови відмовив заявнику у наданні запитуваної інформації. Так, йому було повідомлено про неможливість надання відомостей та копій дипломів про вищу освіту міського голови



та секретаря міської ради, оскільки ця інформація відноситься до конфіденційної, тобто містить персональні дані.

У рамках провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявника, до ради була надіслана вимога поновити порушене право заявника з огляду на те, що запитувана інформація є суспільно необхідною.

Така позиція обґрунтовувалась тим, що питання освіти є важливим фактором, який має враховуватись при призначенні особи на посаду та просуванні по службі в органах місцевого самоврядування. Відповідно, запитувана інформація про освіту міського голови та секретаря ради пов'язана з виконанням вказаними особами посадових повноважень. Зважаючи на те, що голова ради та секретар ради визначають спрямованість виконавчо-розпорядчої діяльності ради, відомості про них, у тому числі копії дипломів про освіту, становлять суспільний інтерес для відповідної територіальної громади.

У результаті провадження Уповноваженого з прав людини запитувана інформація була надана заявнику.

**3. Заявник звернувся до КМДА з інформаційним запитом щодо надання копії договору, укладеного з ТОВ «Ернст енд Янг» за результатами проведення закупівлі «Послуги щодо фінансового аудиту», а також щодо інформації про результати проведеного аудиту.**

Заявнику було відмовлено у наданні запитуваної інформації з огляду на віднесення її до конфіденційної, а також такої, що може містити комерційну таємницю.

У цій справі Уповноваженим наголошувалось, що ненадання копії вказаного договору, який містить інформацію про розпорядження бюджетними коштами, умови отримання цих коштів, найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти, є прямим порушенням норм Закону України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, у постанові Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р. № 611 «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці» також визначено, що відомості, які відповідно до чинного законодавства підлягають оголошенню, не становлять комерційної таємниці.

У результаті внесення подання Уповноваженого з прав людини на ім'я Київського міського голови заявнику були надані запитувані копії договорів.

**4. Заявник звернувся до Департаменту інфраструктури та промисловості Кіровоградської обласної державної адміністрації із запитом щодо надання копій висновків та довідок територіального управління Укртрансінспекції в Кіровоградській області, органів Державтоінспекції та інших органів державної влади та контролю щодо достовірності даних про відповідність умовам конкурсу та вимогам автотранспортного законодавства**

**перевізників претендентів**, які подали документи для участі в конкурсі з визначення перевізників на міжміських внутрішньо обласних автобусних маршрутах загального користування.

Копії документів надано не було з огляду на те, що Департамент не є розпорядником інформації, оскільки інформація створена третіми особами, а також з посиланням на те, що заявник не надав згоди третіх осіб на поширення запитуваної інформації.

Розглянувши протокол про адміністративне правопорушення, суд погодився з позицією Секретаріату Уповноваженого з прав людини щодо незаконності обмеження доступу до запитуваної інформації (справа № 405/7081/15-п) і визнав заступника директора Департаменту – начальника управління транспорту та зв'язку Департаменту інфраструктури та промисловості Кіровоградської обласної державної адміністрації винним у вчиненні адміністративного правопорушення.

**5. Заявник звернувся до Міністерства енергетики та вугільної промисловості України із запитом щодо надання інформації про перелік інвестиційних програм, погоджених Міністерством у 2016 році, копій листів, якими надіслано інвестиційні програми до Міністерства, копій документів, якими Міністерство надавало погодження інвестиційних програм, копії положення про порядок погодження інвестиційних програм.**

У відповідь на вказаний запит заявнику було повідомлено, що погодження Міністерством інвестиційних програм ліцензіатів пов'язане з процесом прийняття рішень, які передують публічному обговоренню чи ухваленню, що відповідно до статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та наказу Міністерства від 29.05.2015 р. № 320 «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міненерговугілля» є службовою інформацією.

Вбачається, що запитувана заявником інформація (документи) не належить до категорії службової інформації за визначенням, наведеним у частині першій статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Так, зокрема, запитувані заявником документи не належать до внутрішньої службової кореспонденції, не є доповідними записками чи рекомендаціями, пов'язаними з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій Міністерством, процесом прийняття рішень. Відповідно, запитувана інформація взагалі не може бути віднесена до інформації ДСК відповідно до Закону.

В ході провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявника, в діях заступника Міністра було виявлено ознаки складу адміністративного правопорушення, передбаченого частиною другою статті 212<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні

правопорушення, у зв'язку з чим відносно нього було складено протокол про адміністративне правопорушення.

6. Заявниця звернулась до Центральної поліклініки МВС України з інформаційним запитом, в якому просила **надати перелік медичних послуг, які поліклініка надає пенсіонерам прокуратури на безоплатній основі**. У відповідь на запит заявниці було повідомлено, що перелік медичних послуг, які надаються поліклінікою пенсіонерам та працівникам Генеральної прокуратури, чітко визначений у договорі між Генеральною прокуратурою України та поліклінікою, згідно з п. 12.5 якого вказана інформація є комерційною таємницею та не підлягає розголошенню.

Водночас відповідно до частини першої статті 505 Цивільного кодексу України комерційною таємницею є інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію. Таким чином, обов'язковою ознакою комерційної таємниці є те, що її збереження в секретності має комерційну цінність.

За обставин цієї справи очевидним є те, що перелік медичних послуг, які поліклініка надає пенсіонерам прокуратури на безоплатній основі, не може бути обмеженим в доступі, оскільки така інформація забезпечує реалізацію відповідними особами їх права на належну медичну допомогу.

В ході провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявника, у зв'язку з відмовою у доступі до запитованої інформації відносно начальника поліклініки було складено протокол про адміністративне правопорушення.

7. Заявниця звернулась до Міністерства внутрішніх справ України із запитом, в якому просила надати **поіменний список 88 народних депутатів України, які отримали відзнаку «Вогнепальна зброя», назву і тип виданої зброї, підстави надання такої зброї**.

Директор Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності Міністерства відмовив у наданні інформації про прізвища, імена та по батькові народних депутатів України у зв'язку з тим, що згода на поширення таких даних відповідними особами не надавалась. Інформації щодо назв та типів виданої вогнепальної зброї, конкретних підстав для нагородження не надано.

Крім того, до Міністерства надійшов запит іншого заявника щодо надання відомостей про міністрів і заступників міністрів, інших співробітників Кабінету Міністрів України, які були нагороджені

відзнакою «Вогнепальна зброя» або «Іменна вогнепальна зброя» у 2014–2016 роках, а також інформації про нагородну зброю.

Директор Департаменту державного майна та ресурсів Міністерства надав заявнику інформацію про посади осіб, які отримали вказану відзнаку, дату видачі та відомості про нагородну зброю. При цьому прізвище, ім'я та по батькові міністрів, їх заступників, Прем'єр-міністра України було анонімізовано у зв'язку із заборонаю розголошення персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних».

У рамках провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргами заявників, до Міністерства було внесено подання Уповноваженого з вимогою поновити порушене право заявників.

Така позиція, зокрема, обґрунтовувалась тим, що інформація про прізвища, ім'я та по батькові осіб, які отримали державне майно, зокрема, відомчу заохочувальну відзнаку «Вогнепальна зброя», є відкритою, а доступ до неї може бути обмежено лише в інтересах національної безпеки, оборони, розслідування чи запобігання злочину відповідно до положень частини другої та п'ятої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У результаті провадження Уповноваженого з прав людини відносно посадової особи Міністерства складено протокол про адміністративне правопорушення. Судове провадження триває.

Аналогічні скарги та результати проваджень мали місце щодо відмов Міністерства оборони України та Служби безпеки України у задоволенні запитів заявників про надання інформації про посадових осіб, які отримали відомчу нагородну зброю. Так, в ході проваджень за відповідними скаргами до вказаних установ були внесені подання Уповноваженого, а також складено протоколи про адміністративні правопорушення відносно відповідних посадових осіб.

8. Громадська організація звернулась до КП «Київблагоустрій» із запитом щодо надання **копій документів, які входять до пропозицій конкурсних торгів, поданих учасниками процедури закупівлі – відкритих торгів ТОВ «ОПГ» та ТОВ «Україна Бізнес Груп» на предмет «Послуги по переміщенню (евакуації) самовільно розміщених засобів пересування дрібно роздрібною торговельною мережі (причепів) та їх доставці на майданчик тимчасового зберігання».**

Розпорядник інформації відмовив у наданні запитуваної інформації. Зокрема, відмова обґрунтовувалась тим, що усі документи, які підлягають оприлюдненню відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», оприлюднено на офіційному загальнодержавному веб-порталі "Державні закупівлі" ([tender.me.gov.ua](http://tender.me.gov.ua)).

У рамках провадження Уповноваженого з прав людини до розпорядника інформації була надіслана вимога поновити порушене право громадської організації з огляду на те, що запитувана інформація є суспільно необхідною. Така позиція обґрунтовувалась тим, що договори мають містити інформацію щодо умов постачання послуг, строків виконання зобов'язань за договором, вартість послуг тощо. Зокрема, такі умови оголошувались під час процедури закупівлі та за цими критеріями визначались переможці.

У зв'язку з великим ризиком корупції у сфері публічних закупівель, отримання запитованої інформації дозволить перевірити, чи відповідають умови договору оголошеним умовам процедури закупівлі, чи правомірно було обрано серед інших переможця, враховуючи надані пропозиції, чи належним чином здійснюється виконання умов договору, виконання послуг за яким сплачується за рахунок бюджетних коштів.

Розглянувши протокол про адміністративне правопорушення, складений відносно керівника розпорядника інформації, суд погодився з позицією щодо незаконності ненадання запитованої інформації.

9. Заявниця звернулася до Міністерства освіти і науки України з інформаційним запитом, в якому просила **надати копії контрактів з керівництвом Чернівецького національного університету**.

Відмова Міністерства освіти і науки України в наданні запитованої інформацією аргументована її конфіденційністю.

У рамках провадження Уповноваженого з прав людини розпоряднику інформації було роз'яснено, що запитувана інформація підлягає наданню як суспільно необхідна. Так, інформація належить до суспільно необхідної з огляду на те, що йдеться про контракт ректора державного університету, тобто керівника закладу, що надає освітні послуги, юридичної особи публічного права.

Контракт також містить повноваження керівника, підстави для дострокового припинення контракту, тобто положення, доступ до яких сприятиме громадському контролю за діяльністю зазначеної посадової особи.

Враховуючи публічно-правовий характер посади керівника державного ВНЗ, встановлену законом відкритість інформації про його майновий стан, важливість відкритості положень контракту для здійснення громадського контролю, вбачається, що більша частина контракту ректора ВНЗ становить суспільний інтерес і переважає можливу шкоду від оприлюднення такої інформації. Істотна шкода може переважати суспільний інтерес лише стосовно особистих даних керівника (адреса місця проживання, домашній телефон, обліковий номер платника податків чи паспортні дані тощо).

В результаті реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини заявниці було надано запитовану інформацію.



10. Заявник звернувся до Апеляційного суду Чернігівської області з інформаційним запитом, в якому просив **надати автобіографії всіх суддів.**

Заявнику було відмовлено в наданні запитуваної інформації (документів), оскільки така інформація не є публічною.

Позиція Уповноваженого з прав людини щодо необхідності надати запитувану інформацію обґрунтовувалась тим, що поряд з інформацією, яка стосується суто приватного життя, в автобіографії суддів висвітлюються також питання, пов'язані із навчанням, трудовою і громадською діяльністю, тобто відомості, пов'язані з виконанням суддею функцій держави, посадових повноважень.

При визначенні суспільного інтересу до запитуваної інформації враховувались положення статті 127 Конституції України, відповідно до якої на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою.

У ході провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявника, щодо заступника керівника апарату було складено протокол про адміністративне правопорушення. Постановою Новозаводського районного суду м. Чернігова заступника керівника апарату Апеляційного суду Чернігівської області було визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частиною другою статті 212<sup>3</sup> КУпАП (справа № 751/11111/16-п).

11. Заявник звернувся до Апарату Верховної Ради України з інформаційним запитом, в якому просив **надати копії присяги народних депутатів України з їх особистим підписом.**

В ході відкритого провадження Уповноваженого з прав людини за скаргою заявника розпорядник інформації безкоштовно надав 10 аркушів запитуваних заявником копій, однак з наданих копій було видалено особисті підписи народних депутатів України з огляду на вимоги Закону України «Про захист персональних даних».

Позиція щодо необхідності надання запитуваної інформації обґрунтовувалась тим, що відповідно до статті 79 Конституції України перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України присягу. Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата. Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги.



Таким чином, наявність підпису кожного окремого народного депутата під текстом присяги засвідчує факт складання ним присяги відповідно до Конституції України та визначає момент, з якого починаються повноваження народного депутата.

З урахуванням вказаних роз'яснень розпорядник інформації надав заявнику копії присяги народних депутатів України з їх особистим підписом.

12. Громадська організація звернулась до відділу освіти Борзнянської районної державної адміністрації Чернігівської області щодо **надання копії проектно-кошторисної документації з реконструкції приміщень Миколаївської ЗОШ I–III ступенів і Шаповалівської ЗОШ I–III ступенів, проведених у 2012–2013 роках.**

Копії запитуваних документів не було надано з огляду на те, що запитувана інформація містить комерційну таємницю про діяльність виконавця ремонтних робіт.

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, апеляційний суд погодився з позицією Секретаріату Уповноваженого з прав людини щодо незаконності обмеження доступу до запитуваної інформації (справа № 730/234/16-п) і визнав начальника відділу освіти Борзнянської районної державної адміністрації Чернігівської області винною у вчиненні адміністративного правопорушення.

13. Заявниця звернулась до Борзнянської районної державної адміністрації Чернігівської області щодо **надання копії документа про вищу освіту заступника голови райдержадміністрації.**

Міським головою було відмовлено у наданні запитуваної інформації у зв'язку з віднесенням такої інформації до конфіденційної.

У рамках провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявниці, до райдержадміністрації була надіслана вимога поновити порушене право заявника з огляду на те, що запитувана інформація щодо освіти посадової особи райдержадміністрації пов'язана з виконанням нею посадових та службових обов'язків, оскільки відображає відповідність особи кваліфікаційним вимогам посади, яку вона займає. Крім того, така інформація є суспільно необхідною з наступних підстав.

Так, інформацію про здобуту заступником голови райдержадміністрації освіту було розміщено на офіційному веб-сайті райдержадміністрації. При цьому оприлюднена райдержадміністрацією інформація не відповідала інформації, наданої вищим навчальним закладом.

У результаті провадження Уповноваженого з прав людини запитувана інформація була надана заявниці, що підтвердило факт недостовірності інформації, розміщеної на веб-сайті

райдержадміністрації про освіту заступника голови райдержадміністрації.

14. Заявник звернувся до КМДА із запитом щодо **надання інформації про інвестиційний договір на будівництво Wi-Fi мережі у Київському метрополітені**. Зокрема, заявник просив повідомити:

фактичні інвестиції щодо запровадження доступу до мережі Інтернет на території Київського метрополітену; план впровадження Wi-Fi доступу на станціях метро та вагонах потягів; фактичні надходження до бюджету міста.

КМДА було перенаправлено запит заявника до КП «Київський метрополітен» для опрацювання.

Заступник головного інженера КП «Київський метрополітен» відмовив заявнику у наданні запитуваної інформації у зв'язку з тим, що інформація, яка міститься в інвестиційному договорі про будівництво Wi-Fi мережі у Київському метрополітені для надання якісних телекомунікаційних послуг жителям та гостям міста, є конфіденційною (комерційною таємницею).

У рамках провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за скаргою заявника, щодо заступника головного інженера КП «Київський метрополітен» було складено протокол про адміністративне правопорушення.

Так, у протоколі наголошувалось, що КП «Київський метрополітен» є комунальною власністю територіальної громади м. Києва. Відповідно, закупка підприємством будь-яких послуг чи товарів на підставі укладених договорів є розпорядженням комунальним майном.

Таким чином, відповідно до частини п'ятої статті 6 Закону інформація про використання бюджетних коштів, розпорядження комунальним майном та умови отримання цих коштів чи майна, не може бути конфіденційною, а надання доступу до такої інформації є обов'язковим і здійснюється відповідно до закону, незалежно від наявності згоди відповідних суб'єктів.

Крім того, у протоколі наголошувалось, що запитувана заявником інформація є предметом суспільного інтересу і інструментом для перевірки виконання КП «Київський метрополітен» своїх зобов'язань щодо будівництва мережі Wi-Fi в метрополітені, належного розпорядження комунальною власністю територіальної громади м. Києва.

Відтак, надання запитуваної інформації у відповідь на інформаційний запит не залежить від наявності згоди відповідних суб'єктів, оскільки поширення цієї інформації здійснюється в інтересах громадськості, суспільний інтерес якої в її отриманні очевидно переважає інтерес захисту конфіденційної інформації (комерційної таємниці), яка міститься у відповідному інвестиційному договорі.

Отже, запитувана заявником інформація є суспільно необхідною і КП «Київський метрополітен» є її розпорядником відповідно до п. 4 частини другої статті 13 Закону (володіння інформацією, що становить суспільний інтерес).

Розглянувши протокол про адміністративне правопорушення, суд погодився з позицією Секретаріату Уповноваженого з прав людини щодо незаконності обмеження доступу до запитуваної інформації (справа № 760/6249/16-п) і визнав заступника головного інженера КП «Київський метрополітен» винним у вчиненні адміністративного правопорушення.

#### **1.4. Застосування Закону України «Про відкритість використання публічних коштів»**

12 вересня 2015 року набрав чинності Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» (далі — Закон про публічні кошти). Цей Закон визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування. Інформація, що оприлюднюється згідно з цим Законом, готується розпорядниками та одержувачами коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, органами Пенсійного фонду, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та подається ними для оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів (стаття 2 Закону про публічні кошти).

Відповідно до положень Закону про публічні кошти публічними коштами, зокрема, є кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Так, суб'єкти господарювання державної і комунальної власності (далі – підприємства) у розумінні цього Закону поділяються на такі групи:

- 1) підприємства, утворені в установленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, у тому числі державні, казенні, комунальні підприємства;
- 2) господарські товариства, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, їхні дочірні підприємства;

3) підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків належить державним, у тому числі казенним, комунальним підприємствам та господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків, об'єднання таких підприємств.

Відповідно до частини першої статті 212<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено, зокрема, Законом України «Про відкритість використання публічних коштів», тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Згідно з положеннями п. 8<sup>1</sup> статті 255 КУпАП повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 212<sup>3</sup> КУпАП покладено на уповноважених працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини та представників Уповноваженого.

#### *Проблеми адміністративної практики*

І. В рамках здійснення контролю за дотриманням вимог вказаного Закону у 2016 році було здійснено моніторинг Єдиного веб-порталу використання публічних коштів <http://e-data.gov.ua>.

За результатами моніторингу було встановлено, що значна кількість суб'єктів господарювання державної і комунальної власності не оприлюднюють інформацію щодо використання публічних коштів відповідно до вимог Закону. У цьому зв'язку Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було направлено понад 150 запитів до відповідних суб'єктів.

Аналіз відповідей підприємств свідчить про неоднозначне розуміння положень Закону, зокрема, щодо визначення суб'єктів господарювання державної і комунальної власності.

Так, низка підприємств, в тому числі і публічне акціонерне товариство «Будівельна компанія «Укрбуд», дотримуються позиції, що вимоги Закону поширюються, зокрема, на підприємства, уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів. Таким чином, на думку керівників таких підприємств, визначальною ознакою у визначенні суб'єкта правовідносин, пов'язаних із оприлюдненням інформації про використання публічних коштів, є отримання чи розпорядження підприємством коштами державного чи місцевого бюджету, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів.

У 2016 році уповноваженими працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини було складено протокол про

адміністративне правопорушення на керівника вищевказаного підприємства. У протоколі стверджувалось, що підприємства, вказані в Законі про публічні кошти, мають оприлюднювати такі відомості, зокрема, у разі використання коштів підприємств, отриманих ними від їхньої господарської діяльності: підприємство (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника); орган управління майном підприємства (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника); обсяг платежів за договорами за звітний період - у розрізі товарів, робіт і послуг; відомості про договори, укладені за звітний період, загальна вартість яких перевищує 1 мільйон гривень (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), строк дії договору); відомості про стан виконання договорів, укладених за попередні звітні періоди, які продовжують виконуватися, загальна вартість яких перевищує 1 мільйон гривень (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності).

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, подану Секретаріатом Уповноваженого з прав людини, Дніпровський районний суд м. Києва підтримав позицію Секретаріату щодо визначення суб'єктів господарювання державної і комунальної власності у розумінні цього Закону та обсягу інформації, яку вони мають оприлюднювати на спеціальному веб-порталі.

#### *Проблеми законотворчої діяльності*

Відповідно до частини третьої статті 2 Закону про публічні кошти адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів та затвердження форм, за якими надається інформація про заплановане і фактичне використання публічних коштів для оприлюднення, здійснюється суб'єктом, уповноваженим Кабінетом Міністрів України.

Пунктами 11 та 13 Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 р. № 694, на Міністерство фінансів України покладено обов'язок щодо затвердження форм для публікації інформації про використання публічних коштів та порядку реєстрації суб'єктів надання такої інформації.



Вказаний веб-портал було створено у вересні 2015 року. Однак, станом на сьогодні веб-портал знаходиться в стадії дослідної експлуатації. При цьому наказом Міністерства фінансів України від 03.01.2017 р. № 1 продовжено проведення дослідної експлуатації веб-порталу протягом I-II кварталів 2017 року.

Нормативне врегулювання порядку реєстрації відповідних суб'єктів на веб-порталі, заповнення відповідних форм звітів є необхідною складовою для забезпечення виконання вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів».

Однак наразі жодного нормативного акта щодо врегулювання вказаних питань Міністерством затверджено не було.

На неодноразові звернення Представника Уповноваженого з прав людини в сфері доступу до інформації Міністерство фінансів України повідомляє, що відповідний проект наказу знаходиться на доопрацюванні в адміністратора веб-порталу – державного підприємства «Головний проектно-виробничий і сервісний центр комп'ютерних фінансових технологій».

Відсутність необхідного правового регулювання вказаних питань призводить до неможливості ефективно здійснювати контроль за дотриманням вимог Закону.

З огляду на вищезазначене Уповноважений з прав людини звернулася до Прем'єр-міністра України з проханням вжити заходи для забезпечення якнайшвидшого затвердження Міністерством фінансів України форм для публікації інформації про використання публічних коштів на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів та порядку реєстрації суб'єктів надання такої інформації.

### **1.5. Рекомендації щодо поліпшення стану дотримання права на доступ до публічної інформації**

**Враховуючи загальний стан дотримання права на доступ до публічної інформації, вбачається за необхідне рекомендувати:**

#### **Верховній Раді України**

- законодавчо врегулювати питання створення незалежного наглядового органу у сфері доступу до публічної інформації (Інформаційного комісара);

- забезпечити якнайшвидше прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів» (реєстр. № 5061).

#### **Кабінету Міністрів України**



- забезпечити вжиття заходів для внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» в частині передбачення окремого розміру граничних витрат на сканування документів, що надаються електронною поштою у відповідь на інформаційний запит.

**Центральним органам виконавчої влади та державним органам**

- вжити заходи для забезпечення ефективної роботи відповідальної особи (структурного підрозділу) за дотриманням законодавства в сфері доступу до публічної інформації в органі;

- переглянути переліки відомостей, що містять службову інформацію, з метою приведення їх у відповідність із Законом № 2939;

- переглянути грифи «для службового користування» та забезпечити належний облік службової інформації;

- переглянути офіційні веб-сайти та привести їх у відповідність із вимогами статті 15 Закону;

- постійно проводити семінари (тренінги) з підвищення рівня знань працівників щодо належного застосування законодавства в сфері доступу до публічної інформації.

**Органам місцевого самоврядування**

- вжити заходи для забезпечення ефективної роботи відповідальної особи (структурного підрозділу) за дотриманням законодавства в сфері доступу до публічної інформації в органі;

- переглянути офіційні веб-сайти та привести їх у відповідність із вимогами статті 15 Закону;

- переглянути грифи «для службового користування» та забезпечити належний облік службової інформації;

- забезпечити наявність належної регламентації в Регламенті ради порядку:

розгляду інформаційних запитів, що надходять до ради;

забезпечення права кожного бути присутнім на відкритих сесіях ради;

оприлюднення проектів рішень ради, прийнятих рішень та протоколів сесій рад;

оприлюднення висновків і рекомендацій постійної комісії, протоколів її засідань;

оприлюднення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації";

систематично проводити семінари (тренінги) з підвищення рівня знань працівників щодо належного застосування законодавства у сфері доступу до публічної інформації.

## **РОЗДІЛ 2. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ**

### **Загальна інформація щодо діяльності Уповноваженого у сфері захисту персональних даних у 2016 році**

Право особи на приватність, гарантоване положеннями Конституції України, не тільки зобов'язує державу утримуватись від будь-яких дій, які б могли його порушувати, але й за певних обставин передбачає позитивні зобов'язання активно забезпечувати ефективне дотримання права на невтручання в особисте життя.

Механізм захисту права особи на приватність, зокрема захисту персональних даних, визначено Законом України «Про захист персональних даних».

Однією з ключових умов повноправного входження України до європейського співтовариства є створення в Україні ефективного механізму захисту персональних даних, який би відповідав міжнародним стандартам у цій сфері. З метою забезпечення незалежності уповноваженого органу з питань захисту персональних даних, як того вимагає Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, Законом України «Про захист персональних даних» повноваження щодо контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений).

З метою реалізації Уповноваженим зазначеної контрольної функції в структурі Секретаріату Уповноваженого функціонує окремий підрозділ: Управління з питань захисту персональних даних. Основним завданням Управління є забезпечення реалізації повноважень у сфері захисту персональних даних Уповноваженого, зокрема, здійснення контролю за дотриманням прав людини у сфері захисту персональних даних, розгляд скарг громадян та вжиття заходів щодо поновлення їх прав у сфері захисту персональних даних.

Протягом 2016 року Управлінням з питань захисту персональних даних було розглянуто 1306 звернень (скарг) громадян та проведено 76 перевірок володільців персональних даних, з них 57 планових перевірок та 19 – позапланових. Зокрема, в рамках проекту Української Гельсінської спілки з прав людини «Правозахисна паспортизація

областей» співробітниками Управління було здійснено 6 моніторингових візитів.

З метою реалізації покладеної на Уповноваженого функції контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних було перевірено:

17 володільців персональних даних, що здійснюють обробку персональних даних призовників, військовозобов'язаних, мобілізованих тощо;

15 володільців персональних даних, що здійснюють їх обробку з метою надання медичної допомоги та медичних послуг;

13 структурних підрозділів, підвідомчих закладів та установ Державної міграційної служби України;

11 володільців персональних даних, що здійснюють свою господарську діяльність у сфері надання споживчих послуг;

6 володільців персональних даних, що здійснюють обробку у сфері страхування, здійснено 3 перевірки загальноосвітніх навчальних закладів, перевірено 2 володільця персональних даних, що здійснюють їх обробку у сфері надання соціальних послуг, 2 фонди соціального захисту пенсіонерів, 2 колекторські компанії.

Крім того, заходи контролю проводилися щодо Міністерства фінансів України (Управління верифікації та моніторингу виплат) та підпорядкованого йому Державного підприємства «Головний проектно-виробничий і сервісний центр комп'ютерних фінансових технологій», Головного управління Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру в Житомирській області, декількох ОСББ та наприкінці року була розпочата перевірка Державної прикордонної служби України.

За результатами перевірок було видано та передано для обов'язкового виконання 33 приписи про усунення порушення вимог законодавства у сфері захисту персональних даних виявлених під час перевірки, а також складено 5 протоколів про адміністративне правопорушення.

## **2.1. Здійснення контролю за дотриманням прав на захист персональних даних володільцями/розпорядниками персональних даних**

За результатами здійснених перевірок за додержанням вимог законодавства про захист персональних даних, в рамках яких

здійснюється аналіз внутрішніх документів суб'єктів перевірок щодо організації процесів обробки та захисту персональних даних, встановлюється дотримання їх правил та умов на практиці, оцінюються фактичні умови обробки та захисту персональних даних та загальний рівень вжитих заходів, спрямованих на забезпечення надійного захисту персональних даних тощо, можна виокремити низку проблемних питань, пов'язаних з організацією процесів обробки персональних даних. Зокрема, було виявлено:

- **невідповідність внутрішніх положень/документів володільця персональних даних вимогам чинного законодавства про захист персональних даних.**

У зв'язку з тим, що рівень обізнаності працівників володільців персональних даних з вимогами законодавства про захист персональних даних є вкрай низьким, їх внутрішня документація, яка регламентує процес обробки персональних даних, або відсутня або є застарілою та такою, що не відповідає чинному законодавству про захист персональних даних;

- **відсутність повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних та про створення (визначення) відповідального структурного підрозділу або відповідальної особи, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці, у випадку, коли таке повідомлення вимагається відповідно до закону.**

Встановлено, що більшість володільців всупереч вимогам законодавства не повідомляли Уповноваженого про здійснення ними такої обробки, не здійснювалося також і повідомлення про відповідальну особу або структурний підрозділ.

Водночас слід зазначити, що Управлінням з питань захисту персональних даних постійно здійснюється опрацювання повідомлень інших володільців персональних даних про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, та про структурний підрозділ або відповідальну особу, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці.

Так, протягом 2016 року до Управління надійшло 344 повідомлення, з яких:

1) **95** повідомлень про обробку «чутливих» персональних даних;

2) **136** повідомлень про структурний підрозділ, або відповідальну особу, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці;

3) **6** повідомлень про припинення обробки персональних даних;

4) **19** повідомлень про зміну відомостей.

У розгляді ще 88 повідомлень було відмовлено;

• **володільцями не ведеться або ведеться частково/не в повному обсязі облік операцій, пов'язаних з обробкою персональних даних суб'єкта та доступом до них.**

Зазначене порушення, є наслідком того, що існуючі технічні можливості в інформаційних системах володільців/розпорядників персональних даних не забезпечують фіксацію таких операцій, що свідчить про неналежний рівень захисту персональних даних у володільців/розпорядників персональних даних, адже у випадку незаконного поширення або модифікації інформації виявити, які саме дії були здійснені конкретним користувачем бази персональних даних буде неможливо;

• **відбирання згоди на обробку персональних даних у працівників для реалізації прав та обов'язків у сфері трудових відносин, а також у інших суб'єктів персональних даних у випадках, коли обробка персональних даних здійснюється на іншій підставі, передбаченій Законом.**

Відповідно до положень Закону України «Про захист персональних даних» обробка персональних даних працівників у сфері трудових відносин та соціального захисту здійснюється володільцем персональних даних на підставі дозволу, наданого володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень (пункт 2 частини першої статті 11 Закону України «Про захист персональних даних»). Водночас поширеним є явище, коли роботодавці, ігноруючи зазначене положення Закону, продовжують отримувати у працівників згоду на обробку їх персональних даних з метою ведення кадрового діловодства, забезпечення реалізації трудових відносин;

• **недотримання строків обробки/зберігання персональних даних.**

Більшість володільців персональних даних, зокрема приватного сектору, здійснюють обробку персональних даних та зберігають такі

дані протягом невизначеного строку (безстроково), що є непропорційним меті обробки персональних даних;

• **недотримання законодавства про захист персональних даних при наданні відповідей на запити правоохоронних органів, адвокатів щодо відомостей про фізичних осіб.**

Доволі поширеним є явище безпідставного, а в деяких випадках – надмірного надання інформації на запити, що призводить до порушення прав суб'єктів персональних даних.

Найчастіше це стосується надання інформації про особу на запити правоохоронних органів, адвокатів, які не відповідають вимогам статті 16 Закону України «Про захист персональних даних», зокрема, не містять посилань на правові підстави отримання необхідної інформації, не зазначається мета її отримання.

З метою усунення виявлених суперечностей та недопущення порушень конституційних прав осіб володільцям персональних даних необхідно забезпечити приведення процедур обробки персональних даних у відповідність із вимогами чинного законодавства про захист персональних, для чого **рекомендується**:

- підвищити рівень знань вимог законодавства у сфері захисту персональних даних;
- внести зміни/розробити внутрішні нормативні документи відповідно до чинного законодавства про захист персональних даних;
- повідомляти Уповноваженого про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, про структурний підрозділ або відповідальну особу, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці, у разі, якщо володільцем здійснюється обробка таких даних;
- забезпечити ведення обліку операцій, пов'язаних з обробкою персональних даних суб'єкта та доступом до них. З цією метою необхідно зберігати інформацію про: дату, час та джерело збирання персональних даних суб'єкта; зміну персональних даних; перегляд персональних даних; будь-яку передачу (копіювання) персональних даних суб'єкта; дату та час видалення або знищення персональних даних; працівника, який здійснив одну із указаних операцій; мету та підстави зміни, перегляду, передачі та видалення або знищення персональних даних;
- припинити отримувати згоду на обробку персональних даних у суб'єктів персональних даних у випадках, коли така обробка здійснюється відповідно до закону;



- припинити обробку персональних даних, строк зберігання яких спливає та в подальшому не допускати обробку і зберігання інформації та документів, що містять персональні дані, довше, ніж це необхідно для законних цілей;
- надаючи відповіді на запити щодо інформації про фізичну особу, звертати увагу, зокрема, чи є підтвердження того, що зміст запиту відповідає повноваженням запитувача, а також чи зазначаються мета і правові підстави для запиту.

## **2.2. Просвітницька діяльність у сфері захисту персональних даних**

Одним з пріоритетних напрямів діяльності Уповноваженого у сфері захисту персональних даних є просвітницька діяльність. Співробітниками Управління регулярно проводяться навчальні заходи (семінари, лекції) для професійних та цільових груп з питань практичного застосування положень законодавства у сфері захисту персональних даних. Зокрема, у цій сфері Управління тісно співпрацює з Офісом Ради Європи в Україні.

Головною метою проведення навчання є підвищення обізнаності щодо правового регулювання захисту персональних даних осіб, які безпосередньо займаються обробкою персональних даних, та осіб, які беруть участь у підготовці нормативно-правових актів та інших документів, що регламентують обробку персональних даних.

Крім того, навчальний процес забезпечує ефективну зворотну комунікацію володільців персональних даних з офісом Уповноваженого, що в подальшому дозволяє отримувати методичну допомогу щодо окремих питань у сфері захисту персональних даних.

Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за підтримки Офісу Ради Європи в Україні та сприяння Українського католицького університету ще у 2015 році було започатковано проект «Школа захисту персональних даних», яка продовжила свою роботу у 2016 році. В рамках школи представники Управління, європейські та українські експерти з питань захисту персональних даних проводили триденне навчання з питань захисту персональних даних.

У 2016 році в «Школі захисту персональних даних» курс навчання пройшли представники: медичної сфери; юридичних підрозділів центральних органів виконавчої влади України; Державної прикордонної служби України; Національної поліції України.

Оскільки володільці персональних даних у державному та приватному секторах виявляють високу зацікавленість щодо участі в подібних проектах, у 2016 році в рамках проекту «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні» також було проведено окремі семінари, присвячені питанням захисту персональних даних. Участь у семінарах взяли представників соціальної, військової та оборонної сфери.

Крім того, у співпраці з Офісом Ради Європи в рамках зазначеного проекту було проведено семінар для суддів Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних питань та Вищого адміністративного суду України. Також на базі Національної школи суддів України було проведено 3 семінари «Школа суддів «Захист персональних даних та доступ до публічної інформації» для суддів загальної юрисдикції.

Поглиблення знань у сфері захисту персональних даних співробітників Управління також є актуальним питанням. З цією метою в рамках здійснення заходів за напрямом «захист персональних даних», що підтримуються спільним проектом ЄС/Ради Європи «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні», у 2016 році за участю міжнародних експертів Ради Європи у сфері захисту персональних даних було проведено навчальний семінар на тему: «Перспективи розвитку європейського законодавства у сфері захисту персональних даних» для представників Секретаріату Уповноваженого.

Крім того, з метою налагодження співпраці Секретаріату Уповноваженого з уповноваженими органами з питань захисту персональних даних держав – членів ЄС в рамках спільного проекту Європейського Союзу та Ради Європи «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні» у травні 2016 року відбулася робоча поїздка співробітників Управління з питань захисту персональних даних Секретаріату Уповноваженого до Республіки Словенія, де вони ознайомились з правовими аспектами та інституційними принципами системи захисту персональних даних і доступу до інформації.

### **2.3. Імплементація вимог законодавства у сфері захисту персональних даних**

Управлінням постійно здійснюється моніторинг та аналіз нормативно-правових актів та їх проектів, що стосуються сфери обробки персональних даних.

Зокрема, протягом минулого року було опрацьовано 26 проектів нормативно-правових актів. Майже всі проаналізовані акти потребували доопрацювання з метою приведення їх у відповідність із вимогами статті 32 Конституції України та Закону України «Про захист персональних даних». У переважній більшості випадків зауваження Уповноваженого були враховані.

У зв'язку з цим слід наголосити, що створення ефективного механізму захисту персональних даних залежить від повноцінної імплементації вимог Закону України «Про захист персональних даних» в процес обробки персональних даних як в державному, муніципальному, так і в приватному секторах.

Водночас процес імплементації на сьогодні є досить повільним та носить переважно формальний характер.

У зв'язку з цим незрозумілою є позиція виконавчої гілки влади, зважаючи, що її органи, по-перше, є володільцями найбільших баз персональних даних, а отже імплементація вимог законодавства про захист персональних в процес функціонування цих баз є їх прямим обов'язком, по-друге, ураховуючи функції центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення формування та реалізації державної політики в окремих сферах суспільного життя та забезпечення нормативно-правового регулювання таких відносин, саме на органи виконавчої гілки значною мірою покладається відповідальність за імплементацію законодавства про захист персональних даних в нормативно-правових актах, що регулюють питання, пов'язані з обробкою персональних даних.

Також необхідно звернути увагу на збереження негативної тенденції щодо невірного розуміння, а отже і застосування принципу законності обробки персональних даних державними органами влади. Зазвичай імплементація цього принципу в законодавчих актах обмежується лише формальним визначенням права державного органу обробляти персональні дані. Однак принцип законності обробки (зокрема, збирання) персональних даних не обмежується тим, що право на доступ до персональних даних має бути визначено на рівні закону. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях визнає втручання в приватне життя законним, якщо воно передбачено у положеннях національного законодавства, що має ознаку «якісного закону». Тобто, закони повинні бути *«доступними для зацікавлених осіб і передбачуваними щодо наслідків їх дії»*. Норма є *«передбачуваною»*, якщо

вона сформульована з достатньою чіткістю, що дає змогу кожному, хто потребує, вивіряти свою поведінку.

У той же час досить поширена практика, коли закон, яким надається право на обробку персональних даних, не містить положень стосовно цілей їх використання, складу персональних даних, терміну їх збереження, права доступу третіх осіб, тобто всіх тих аспектів обробки персональних даних, які відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» мають бути визначені законодавством. Навіть тоді, коли законодавець уповноважує державний орган самостійно визначати конкретний порядок обробки персональних даних, законом не визначаються чіткі «орієнтири» щодо виправданості втручання у приватне життя особи. Ключовим орієнтиром повинна бути мета обробки персональних даних, яка має бути чіткою та зрозумілою.

Така законодавча «невизначеність» обробки персональних даних на практиці використовується державними органами як підстава для безумовного доступу до будь-яких персональних даних.

### ***Щодо діяльності правоохоронних органів***

Статтею 27 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено право Національної поліції на «безпосередній оперативний доступ до інформації та інформаційних ресурсів інших органів державної влади з обов'язковим дотриманням Закону України «Про захист персональних даних».

При цьому статтею 6 Закону України «Про захист персональних даних» визначено, що обробка персональних даних (у тому числі і надання доступу як складової загального поняття обробки персональних даних) здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством. Згідно із статтею 16 Закону України «Про захист персональних даних» суб'єкт відносин, пов'язаних з персональними даними, має подати запит щодо доступу до персональних даних, в якому серед іншого має зазначити мету та/або правові підстави для такого запиту.

Разом із тим на даний час поширена практика, коли представники Національної поліції розцінюють положення статті 27 Закону України «Про Національну поліцію» як достатню підставу для безумовного доступу до будь-яких персональних даних. При цьому ігноруються

вимоги та порядок доступу до персональних даних, визначений спеціальними законодавчими актами і, зокрема, Кримінальним процесуальним кодексом України. Так, відповідно до статті 162 вказаного Кодексу персональні дані особи, що знаходяться у її особистому володінні або в базі персональних даних, яка знаходиться у володільця персональних даних, належать до охоронюваної законом таємниці, яка міститься в речах і документах. Доступ до такої інформації здійснюється на підставі ухвали слідчого судді, суду.

Аналогічна проблема існує і щодо отримання права доступу до персональних даних інших правоохоронних органів (органів прокуратури, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України).

### ***Щодо діяльності Міністерства фінансів України***

Негативна практика безпідставного втручання у право особи на приватність склалася не лише в правоохоронних органах.

Зокрема, йдеться і про вже надане Міністерству фінансів України права щодо верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, та надання Міністерству у зв'язку з цим права доступу до персональних даних осіб, які отримують виплати з державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України та інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Так, пунктом 40 розділу VI Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України (в редакції, чинній у 2016 році) визначено, що «під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право отримувати інформацію, що містить банківську таємницю, персональні дані». Урядом також було ухвалено низку нормативно-правих актів, що стосувались порядку проведення верифікації моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат (постанови КМУ від 18 лютого 2016 року № 136, від 18 лютого 2016 року № 151).

Разом із тим зазначені нормативні акти не містять чітких положень стосовно ключових питань обробки персональних даних осіб: обсягу персональних даних, суб'єктів, щодо яких такі дані збираються, умови та способи їх використання, термін зберігання тощо.



Не ставлячи під сумнів необхідність здійснення контролю за використанням державних коштів та законністю призначення соціальних виплат, зазначені зміни до законодавчих актів у частині надання доступу Міністерству фінансів України до інформації стосовно фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, та до інших персональних даних не відповідають статті 32 Конституції України та Закону України «Про захист персональних даних».

На необхідності визначення на законодавчому рівні чіткої та прозорої процедури перевірки достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, наголошувалося ще у Щорічній доповіді Уповноваженого про стан додержання та захисту прав і свобод людини за 2015 рік.

На проблемах практичної реалізації процедури «верифікації та моніторингу» достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання тих чи інших виплат, які у 2016 році набули системного характеру і пов'язані, перш за все, з відсутністю належного законодавчого регулювання, вже неодноразово наголошувалося Уповноваженим. Нормативні акти, якими врегульовано ці питання, мають бланкетний характер стосовно ключових питань обробки персональних даних осіб, щодо яких проводиться верифікація.

Зазначене, у свою чергу, створило умови для безконтрольного доступу Міністерства фінансів України до персональних даних.

Так, наприкінці 2016 року набула розголосу ситуація, стосовно передачі товариству з обмеженою відповідальністю «Дельта М Юкрейн» персональних даних внутрішньо переміщених осіб Міністерством фінансів України для проведення «телефонної верифікації».

Під час такої «верифікації» внутрішньо переміщені особи почали отримувати дзвінки від ТОВ «Дельта М Юкрейн» на номери телефонів, які вони повідомляли органам соціального захисту при взятті їх на облік. Співробітники цієї компанії, посилаючись на ініціативу Міністерства фінансів України, просили уточнити місце перебування таких громадян та іншу конфіденційну інформацію, зокрема, стосовно року народження, реєстрації місця проживання на непідконтрольній території та місця фактичного проживання. При цьому у випадку, коли абонент відмовлявся надати запитовану інформацію, йому повідомляли, що така відмова вплине на здійснення у подальшому соціальних виплат.



З метою реагування на масштабне порушення – передачу персональних даних громадян ТОВ «Дельта М Юкрейн», які були зібрані державним органом, представниками Управління з питань захисту персональних даних Секретаріату Уповноваженого було проведено позапланову перевірку ТОВ «Дельта М Юкрейн».

Як вдалося з'ясувати Управлінню під час перевірки, ТОВ «Дельта М Юкрейн» надавало послуги з проведення «телефонної верифікації» громадян на підставі договору з Державним підприємством «Головний проектно-виробничий і сервісний центр комп'ютерних фінансових технологій». За умовами договору вказане підприємство передало ТОВ «Дельта М Юкрейн» базу даних «з дотриманням захисту персональних даних».

У цьому зв'язку слід наголосити, що відповідно до законодавства, яке сьогодні регулює процедуру верифікації, володільцем персональних даних, зібраних у процесі верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, є Міністерство фінансів України.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про захист персональних даних» розпорядником персональних даних, володільцем яких є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, крім цих органів, може бути лише підприємство державної або комунальної форми власності, що належить до сфери управління цього органу.

Однак всупереч зазначеним положенням Закону юридичну особу приватного права – ТОВ «Дельта М Юкрейн» було визначено розпорядником персональних даних внутрішньо переміщених осіб (володільцем яких є Міністерство фінансів України) та передано інформацію, зібрану Міністерством фінансів України, в рамках процедури «верифікації і моніторингу».

У зв'язку з цим, керуючись повноваженнями, передбаченими пунктом 5 частини першої статті 23 Закону України «Про захист персональних даних», Уповноваженим було видано ТОВ «Дельта М Юкрейн» для обов'язкового виконання припису про припинення обробки персональних даних суб'єктів за договорами, укладеними між ТОВ «Дельта М Юкрейн» та ДП «Головний проектно-виробничий і сервісний

центр комп'ютерних фінансових технологій» Міністерства фінансів України, на підставі чого ТОВ «Дельта М Юкрейн» припинило обробку персональних даних суб'єктів та видалило їх із своєї інформаційної (автоматизованої) системи.

Така ситуація стала не лише кричущим випадком порушення права значної кількості осіб на недоторканність приватного життя, а й створила загрозу іміджу нашої держави на міжнародній арені.

Зазначений випадок є наявним прикладом того, що законодавча неврегульованість обробки персональних даних призводить до масштабних порушень прав людини, гарантованих Конституцією України.

Оскільки захист персональних даних особи має основоположне значення для реалізації нею свого права на захист приватного життя, гарантованого статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, національне законодавство повинне забезпечити належні гарантії для запобігання будь-якому використанню персональних даних, що не відповідає гарантіям зазначеної статті.

У зв'язку з цим ще під час розгляду комітетами Верховної Ради України законопроектів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (реєстраційний № 5130 від 15.09.2016) та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстраційний № 5131 від 15.09.2016), якими пропонувалось внести зміни до окремих законодавчих актів України, зокрема щодо повноважень Міністерства фінансів України під час здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат, Уповноваженим було висловлено застереження щодо звуження змісту та обсягу права особи на захист персональних даних у разі ухвалення вищезгаданих законопроектів.

У грудні 2016 році згадані законопроекти було прийнято в цілому. Разом із тим остаточну редакцію законопроекту з урахуванням зауважень Уповноваженого було доповнено новим абзацом стосовно того, що Кабінет Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» має підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект закону про визначення механізму перевірки достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та своєчасного і в повному обсязі отримання соціальних виплат, пільг,

субсидій, пенсій, заробітних плат, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Саме таким законом мають бути врегульовані всі питання щодо конкретних механізмів і порядку здійснення «верифікації і моніторингу», а також повноважень Міністерства фінансів України під час згаданої процедури.

Враховуючи вищенаведене, Уповноваженим було запропоновано під час розроблення відповідного законопроекту передбачити в ньому такі положення:

- поняття «верифікація» та «моніторинг»;
- мету та підстави здійснення «верифікації і моніторингу»;
- категорії суб'єктів персональних даних, подана якими інформація підлягатиме перевірці;
- склад персональних даних, доступ до яких матиме відповідний центральний орган виконавчої влади в рамках здійснення «верифікації і моніторингу»;
- умови, за яких здійснюватиметься «верифікація і моніторинг» щодо тих чи інших категорій суб'єктів персональних даних;
- спосіб збирання персональних даних в рамках «верифікації і моніторингу», порядок і форма такого збирання;
- строк та умови зберігання персональних даних, зібраних Міністерством фінансів України в рамках «верифікації і моніторингу».

### ***Щодо поширення персональних даних на єдиному веб-порталі використання публічних коштів***

Недопустима ситуація, коли реалізація одного права, гарантованого Конституцією України, створює умови для порушення інших конституційних прав і, зокрема, права на захист персональних даних.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на окремі проблеми функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів. Зокрема, останнім часом спостерігається загрозлива тенденція публікації на згаданому порталі конфіденційної інформації про фізичних осіб.

Частиною третьою статті 1 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» передбачено, що цей Закон

поширюється на відносини, пов'язані з підготовкою і оприлюдненням розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, підприємствами, Національним банком України, державними банками, державними цільовими фондами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та органами Пенсійного фонду інформації про заплановане і фактичне використання публічних коштів.

Оприлюднення інформації про фізичну особу (її персональних даних), яка стосується використання публічних коштів, за загальним правилом, не суперечить вимогам законодавства про захист персональних даних.

Водночас відповідно до частини третьої статті 6 Закону України «Про захист персональних даних» склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки.

Однак в окремих випадках надмірним стосовно визначеної мети обробки персональних даних видається оприлюднення інформації щодо конкретного виду сплати (наприклад, сплата аліментів). Більше того, всупереч вимогам Закону України «Про захист персональних даних» на єдиному веб-порталі використання публічних коштів відбувається оприлюднення «чутливої» інформації. Наприклад, якщо призначенням платежу є перерахування щомісячної державної допомоги ВІЛ-інфікованим особам або ж здійснення страхових виплат у зв'язку з каліцтвом. Оприлюднення зазначених відомостей про фізичну особу створює загрозу для права особи на невтручання у приватне життя, закріпленого статтею 32 Конституції України та статтею 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, оскільки розкриває сторони приватного життя особи, оприлюднення яких не узгоджується з метою поширення інформації про використання публічних коштів.

Зважаючи на викладене, Міністерству фінансів України спільно з Державною казначейською службою України необхідно врегулювати зазначене питання з метою недопущення оприлюднення надмірної інформації, яка стосується приватного життя осіб.

### ***Порушення права на приватність у мережі Інтернет***

У 2016 році було декілька справ, які стосувались незаконного поширення персональних даних у мережі Інтернет, а також передачі баз персональних даних.

До найбільш болючих проблем у сфері захисту персональних даних, яким була приділена особлива увага, належить дотримання законодавства у сфері захисту персональних даних у мережі Інтернет.

З квітня 2015 року до Уповноваженого почали надходити скарги окремих громадян щодо неправомірного розміщення на сайті «Миротворець» їх персональних даних та безпідставного звинувачення у сепаратизмі та сприянні іноземній агресії.

Не зважаючи на неодноразові звернення Уповноваженого до правоохоронних органів, на сьогодні відсутні результати щодо блокування діяльності сайту «Миротворець» та притягнення до відповідальності осіб, причетних до незаконної обробки персональних даних на цьому сайті.

Особливий резонанс викликав факт, коли на сайті «Миротворець» було оприлюднено персональні дані (зокрема, прізвище та ім'я, посада та місце роботи, номер мобільного телефону, адреса електронної скриньки) журналістів українських та іноземних засобів масової інформації, які нібито отримували акредитацію незаконних збройних формувань для здійснення діяльності на тимчасово окупованій території.

У своїй публічній заяві 11 травня 2016 року Уповноважений висловила обурення фактом оприлюднення на сайті «Миротворець» персональних даних журналістів, які начебто отримували акредитацію у так званих ДНР/ЛНР.

У зв'язку з цим до Національної поліції України та Служби безпеки України було направлено вимогу вжити заходи щодо припинення незаконного збору та поширення персональних даних осіб на інтернет-сайті «Миротворець», а також забезпечити блокування доступу до зазначеного сайту на території України.

У зазначених листах правоохоронним органам було наголошено, що оприлюднені на інтернет-сайті «Миротворець» дані про осіб є об'єктом захисту відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», який спрямований на захист прав людини і основоположних свобод, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних. А також було наголошено на необхідності вжиття дієвих заходів для припинення порушень права на захист персональних даних, яке набуло ознак системного характеру.

У відповідь Національна поліція України повідомила, що досудове



розслідування в кримінальному провадженні за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 182 КК щодо функціонування сайту «Миротворець», триває.

Крім того, Уповноваженого було поінформовано, що прокуратурою міста Києва відомості про поширення в мережі Інтернет на сайті «Миротворець» персональних даних внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань з кваліфікацією кримінального правопорушення за частиною першою статті 171 КК (перешкоджання законній професійній діяльності журналістів).

Водночас Службою безпеки України було повідомлено про неможливість блокування доступу користувачів до інтернет-ресурсів, які використовуються для розміщення контенту, у зв'язку з відсутністю законодавчо визначеного механізму таких дій.

Посли країн «Великої сімки» (G7) у своїй заяві висловили глибоку занепокоєність поширенням персональних даних журналістів на сайті «Миротворець», яку Уповноважений також розділяє, що публікація персональних даних журналістів суперечить українському та міжнародному законодавству.

На жаль, незаконне поширення персональних даних в мережі Інтернет стосується й інших сайтів. Зокрема, в ході моніторингу було виявлено сайт <http://tribunal-today.ru>, на якому оприлюднено персональні дані громадян України, а саме прізвища, імена, по батькові, фотографії, дати народження тощо. Публікація персональних даних на цьому Інтернет-ресурсі здійснюється незаконно, з явно неправомірною метою. Більше того, поширення інформації про осіб на сайті <http://tribunal-today.ru> може становити ризик для життя та безпеки осіб, інформація щодо яких розголошена на вказаному сайті.

У зв'язку з тим, що Інтернет-сайт <http://tribunal-today.ru> зареєстрований у домені ".RU", Уповноваженому з прав людини у Російській Федерації Москальковій Т.Н. було направлено лист з проханням в межах компетенції вжити всі можливі заходи з метою припинення незаконного поширення персональних даних громадян України на вищевказаному сайті.

Також в ході моніторингу було виявлено й інші інтернет-сайти, на яких оприлюднювались персональні дані громадян України, деякі з яких працюють і зараз, зокрема <http://nomerorg.com/allukraina/>; <http://vse-ua.com/>; <http://phonenumbers.to/>.



Уповноваженим неодноразово наголошувалось на неправомірності поширення персональних даних на зазначених інтернет-сайтах.

Ураховуючи викладене, існує необхідність у внесенні відповідних змін до законодавства, які б дозволили впливати на роботу сайтів, які порушують законодавство у сфері захисту персональних даних.

#### **2.4. Акти реагування Уповноваженого щодо вдосконалення законодавства України**

У 2016 році до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини продовжили надходити численні звернення від громадян України у зв'язку з порушенням їх прав, зокрема у сфері соціального захисту і охорони здоров'я, через відмову в наданні ними згоди на обробку персональних даних. Зокрема, звернення стосувались проблем, які виникають під час подання документів для призначення житлової субсидії або для отримання рецептів на життєво необхідні медичні препарати.

На жаль, внаслідок помилкового трактування законодавства про захист персональних даних державними органами було створено штучні перешкоди для реалізації громадянами своїх конституційних прав.

З метою усунення виявлених порушень конституційного права на невтручання в особисте та сімейне життя у зв'язку з невірним застосуванням законодавства про захист персональних даних Уповноваженим у 2016 році було внесено 5 подань, якими пропонувалось внести відповідні зміни до нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, спрямовані на усунення створених перешкод для реалізації громадянами своїх прав.

1. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2015 року № 106 «Про удосконалення порядку надання житлових субсидій», затверджено зразок заяви про призначення житлової субсидії, який містить пункт щодо надання заявником і членами його родини згоди на обробку персональних даних про сім'ю, доходи, майно, що необхідно для призначення житлової субсидії, та оприлюднення відомостей щодо її призначення.

Таким чином, підписуючи заяву, особа фактично змушена надати свою згоду на обробку персональних даних. У такому випадку складається ситуація, коли реалізація права особи на отримання житлової субсидії ставиться в залежність від надання нею такої згоди, що порушує гарантоване статтею 46 Конституції України право на

соціальний захист. Більше того, зазначене положення не відповідає задекларованому Урядом принципу максимального спрощення процедури отримання державної допомоги в період загострення економічної кризи.

Оскільки знайти порозуміння щодо цього питання з Міністерством соціальної політики не вдалося, Уповноваженим в січні 2016 року було направлено відповідне подання до Кабінету Міністрів України з проханням розробити проект постанови Уряду про внесення змін до заяви про призначення житлової субсидії з метою вилучення положення щодо надання згоди на обробку персональних даних.

На сьогодні це питання залишається невирішеним.

2. Також невиконаним залишається подання Уповноваженого стосовно внесення відповідних змін до Положення про реєстр пацієнтів, що потребують інсулінотерапії, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23 грудня 2015 року № 890 (далі – Положення), з метою виключення з нього вимоги щодо надання згоди на обробку персональних даних.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 року № 73 (далі – Постанова) з 1 квітня 2016 року реалізується пілотний проект щодо запровадження державного регулювання цін на препарати інсуліну. Міністерству охорони здоров'я України було доручено затвердити до 1 лютого 2016 року положення про реєстр пацієнтів, що потребують інсулінотерапії (далі – Реєстр), та ввести зазначений Реєстр в дію до 1 квітня 2016 року. Положення було затверджено на виконання згаданої Постанови.

Відповідно до пункту 1 розділу IV Положення *«інформація про пацієнта вноситься до Реєстру користувачами I рівня за умови надання пацієнтом письмової інформованої добровільної згоди на обробку його персональних даних згідно з формою, наведеною у додатку 1 до цього Положення, або надання законним представником пацієнта письмової інформованої добровільної згоди законного представника на обробку персональних даних згідно з формою, наведеною у додатку 2 до цього Положення»*.

Тобто, без надання згоди на обробку персональних даних у зазначеному реєстрі пацієнтам, навіть за наявності показань, відмовляють у наданні рецепта на препарати інсуліну, за яким

передбачено повне або часткове відшкодування вартості такого препарату.

Таким чином, реалізація права особи на охорону здоров'я ставиться в залежність від надання нею або її представником згоди на обробку персональних даних, що несе загрозу порушення гарантованого статтею 49 Конституції України права на охорону здоров'я, медичну допомогу і не відповідає вимогам Закону України «Про захист персональних даних».

Вимога надати згоду є порушенням принципу добровільності згоди, закріпленого пунктом 3 частини першої статті 2 названого Закону, оскільки особа фактично змушена надати згоду для реалізації свого права на охорону здоров'я і медичну допомогу, зокрема у випадку відмови від надання такої згоди вона фактично може бути позбавлена права отримати рецепт на життєво необхідний (для певної категорії пацієнтів) препарат інсуліну.

Так, відповідно до статті 6 Закону обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством.

Зокрема, відповідно до підпункту 3 пункту 2 Постанови препарати інсуліну виписуються на рецептурних бланках за формою 1 із зазначенням назви, дозування, форми випуску та упаковки особам, хворим на діабет, за наявності показань. Перелік інформації про пацієнта, яка підлягає внесенню до Реєстру, передбачений у розділі III Положення.

У зв'язку з цим слід зазначити, що обробка персональних даних пацієнтів для проведення діагностики та лікування, необхідна в цілях охорони здоров'я, встановлення медичного діагнозу, для забезпечення піклування чи лікування або надання медичних послуг за умови, що такі дані обробляються медичним працівником або іншою особою закладу охорони здоров'я, на якого покладено обов'язки щодо забезпечення захисту персональних даних та на якого поширюється законодавство про лікарську таємницю, **здійснюється на підставі пункту 6 частини другої статті 7 Закону України «Про захист персональних даних».**

Таким чином, внесення інформації про пацієнта, який потребує інсулінотерапії, до Реєстру і надання такому пацієнту відповідного рецепта на отримання препарату інсуліну не повинно залежати від наявності чи відсутності згоди пацієнта на обробку персональних даних.

У зв'язку з цим до Міністерства охорони здоров'я України 27 липня 2016 року було направлено відповідну вимогу привести законодавство щодо надання допомоги пацієнтам, що потребують інсулінотерапії, у відповідність із нормами законодавства у сфері захисту персональних даних.

У відповідь МОЗ було повідомлено, що «виписка рецептів пацієнтам не передбачає наявності чи відсутності записів у будь-яких реєстрах, їх згоди чи незгоди щодо обробки персональних даних, у тому числі у реєстрі пацієнтів, що потребують інсулінотерапії».

З огляду на викладене згідно зі статтею 101 Конституції України, статтями 13 і 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноваженим було внесене подання до Міністерства охорони здоров'я України щодо усунення порушень конституційного права на охорону здоров'я.

3. Національним агентством України з питань державної служби 22 березня 2016 року було прийнято наказ, яким затверджено Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців (далі – Порядок).

Пунктом 2 розділу II Порядку передбачено перелік документів, з яких формується особова справа державного службовця. Одним із таких документів було визначено згоду на обробку персональних даних.

Таким чином, одночасно зі вступом на державну службу або іншим призначенням на посаду державного службовця особа, яка призначається на посаду, повинна була підписати окремий документ – згоду на обробку персональних даних, який повинен був бути долучений до особової справи.

За такої ситуації реалізація права особи на державну службу ставилась в залежність від надання нею згоди на обробку персональних даних, що несло загрозу порушення гарантованого статтею 43 Конституції України права на працю і не відповідало вимогам Закону України «Про захист персональних даних».

Відповідно до статті 5 Закону України «Про державну службу» правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та

центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Законом України «Про державну службу» встановлені загальні умови вступу на державну службу, серед яких надання згоди на обробку персональних даних не передбачено.

Більше того, ненадання згоди також не належить до встановлених статтею 32 Закону України «Про державну службу» обмежень щодо призначення на посаду.

Обробка персональних даних у зв'язку з реалізацією права особи на державну службу здійснюється відповідно до пункту 2 частини першої статті 11 Закону України «Про захист персональних даних» (на підставі права, наданого володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень, а не на підставі згоди).

Статтею 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Таким чином, право державних органів та установ на обробку персональних даних встановлюється лише законодавчими актами і не залежить від надання згоди суб'єкта персональних даних.

У зв'язку з цим на адресу Національного агентства України з питань державної служби було направлено подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з проханням внести відповідні зміни до Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців.

23 вересня 2016 року Національним агентством України з питань державної служби було повідомлено, що до згаданого Порядку було внесено зміни, згідно з якими з переліку документів, з яких формується особова справа державного службовця, було вилучено згоду на обробку персональних даних.

Також Нацдержслужбою було повідомлено про проведення відповідної роз'яснювальної роботи щодо недопущення отримання від громадян, які претендують на вступ до державної служби чи проходять державну службу, згоди на обробку персональних даних.

4. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 21 січня 2016 року № 29 було внесено зміни до наказу Міністерства від 14 лютого 2012 року № 110 «Про затвердження форм первинної облікової



документації та Інструкцій щодо їх заповнення, що використовуються у закладах охорони здоров'я незалежно від форми власності та підпорядкування». Зокрема, зазначеними змінами запроваджено нову форму первинної облікової документації № 003/о та Інструкцію щодо заповнення форми первинної облікової документації № 003/о «Медична карта стаціонарного хворого № \_\_».

Відповідно до абзацу п'ятого пункту 14 зазначеної Інструкції «у підпункті 22.2 лікар зазначає дату запису (число, місяць, рік), свої прізвище, ім'я, по батькові, підпис та реєстраційний номер облікової картки платника податків або серію та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті) (далі - реєстраційний номер)». Реєстраційний номер лікарів відповідно до зазначеної інструкції вказується також у підпунктах 23, 31, 32, 40, 57, 66, та 67 форми № 033/о.

Відомості про реєстраційний номер облікової картки платника податків фізичної особи відповідно до частини другої статті 5 Закону України «Про захист персональних даних» та пункту 70.15. статті 70 Податкового Кодексу України є конфіденційною інформацією. Таким чином, складається ситуація, коли конфіденційна інформація про лікарів, яку вони зобов'язані надавати під час заповнення медичної документації, може бути поширена без їх згоди, зокрема на інформаційні запити пацієнтів та запити правоохоронних органів.

У зв'язку з цим слід наголосити, що згідно зі статтею 32 Конституції України не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Відповідно до частини третьої статті 6 Закону України «Про захист персональних даних» склад та зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними та ненадмірними стосовно визначеної мети їх обробки. Тобто, фактично можуть оброблятися лише ті дані, що є мінімально необхідними.

Також слід зазначити, що відповідно до вимог частини першої статті 6 Закону мета обробки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність



володільця персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних. Так, у пункті 4 зазначеної Інструкції зазначено, що «форма № 003/о ведеться з метою контролю належної організації лікувально-діагностичного процесу та використовується для надання матеріалів за запитами (правоохоронних органів, суду тощо)». Однак всі особи, що здійснюють заповнення форми № 003/о, є співробітниками закладів охорони здоров'я, а відтак надають відомості щодо реєстраційного номеру облікової картки платника податків або серію та номер паспорта під час працевлаштування та одночасно проходять перевірку. Внесення вказаних відомостей до форми № 003/о не впливає на лікувальний процес та на процес перевірки вказаної документації при необхідності.

Ураховуючи викладене, Уповноваженим відповідно до статті 101 Конституції України, статей 13 і 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» було внесено подання до Міністерства охорони здоров'я України щодо невідкладного внесення змін до форм первинної облікової документації, а саме: виключення положень щодо необхідності лікарям зазначати в них свій реєстраційний номер облікової картки платника податків або серію та номер паспорта.

Однак станом на сьогоднішній день зазначене питання досі залишається невирішеним.

## **2.5. Удосконалення законодавства у сфері захисту персональних даних**

На сьогодні особливо гостро постала проблема невідповідності законодавства, що регулює обробку персональних даних, вимогам законодавства у сфері захисту персональних даних. Внаслідок цього створюються передумови для порушення конституційних прав громадян.

Слід наголосити, що у зв'язку з численними недоліками, які виникають під час практичного застосування Закону України «Про захист персональних даних» володільцями та розпорядниками персональних даних постало питання внесення змін до нього.

Питання імплементації положень модернізованого європейського законодавства у сфері захисту персональних даних (Регламенту 2016/679 Європейського Парламенту та Ради і Директиви 2016/680 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року) у

національне законодавство вже сьогодні є актуальним для України. Так, за підтримки Офісу Ради Європи в Україні в Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин створено робочу групу з підготовки змін до Закону України «Про захист персональних даних». Було підготовлено проект Концепції вдосконалення законодавства про захист персональних даних. Наразі активно ведеться робота над текстом законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних».

Позитивним кроком для України буде якнайшвидше внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних» з метою удосконалення його положень та усунення недоліків, які виникають під час практичного застосування.

### ***Судова практика***

Порушення законодавства про захист персональних даних тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Так статтею 188<sup>39</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачена відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних або про зміну відомостей, які підлягають повідомленню згідно із законом, повідомлення неповних чи недостовірних відомостей; невиконання законних вимог (приписів) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або визначених ним посадових осіб секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо запобігання або усунення порушень законодавства про захист персональних даних; недодержання встановленого законодавством про захист персональних даних порядку захисту персональних даних, що призвело до незаконного доступу до них або порушення прав суб'єкта персональних даних. За результатами окремих проваджень та/або перевірок Управління складаються протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 188<sup>40</sup> КУпАП – невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Загалом у 2016 році за адміністративні правопорушення у сфері захисту персональних даних було складено 45 протоколів, серед яких 1 протокол – за частиною другою статті 188<sup>39</sup> Кодексу України про

адміністративні правопорушення, 35 – за частиною четвертою статті 188<sup>39</sup> КУпАП; 9 протоколів – за статтею 188<sup>40</sup> КУпАП.

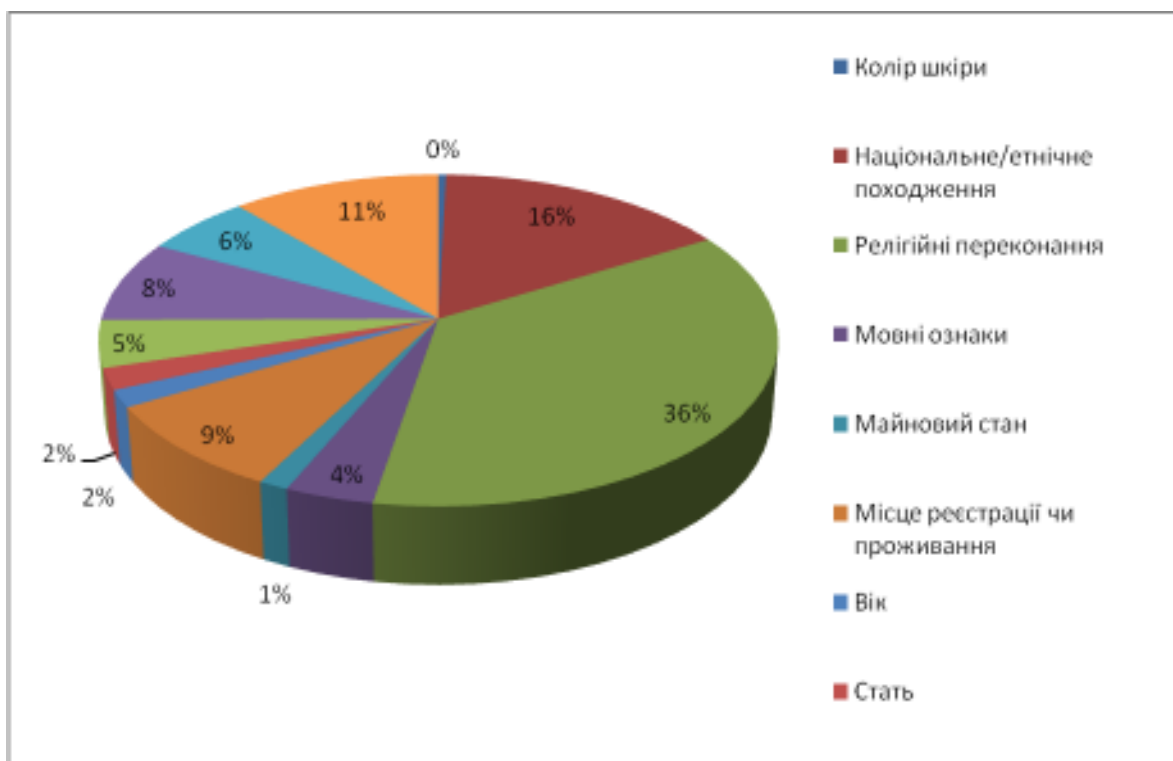
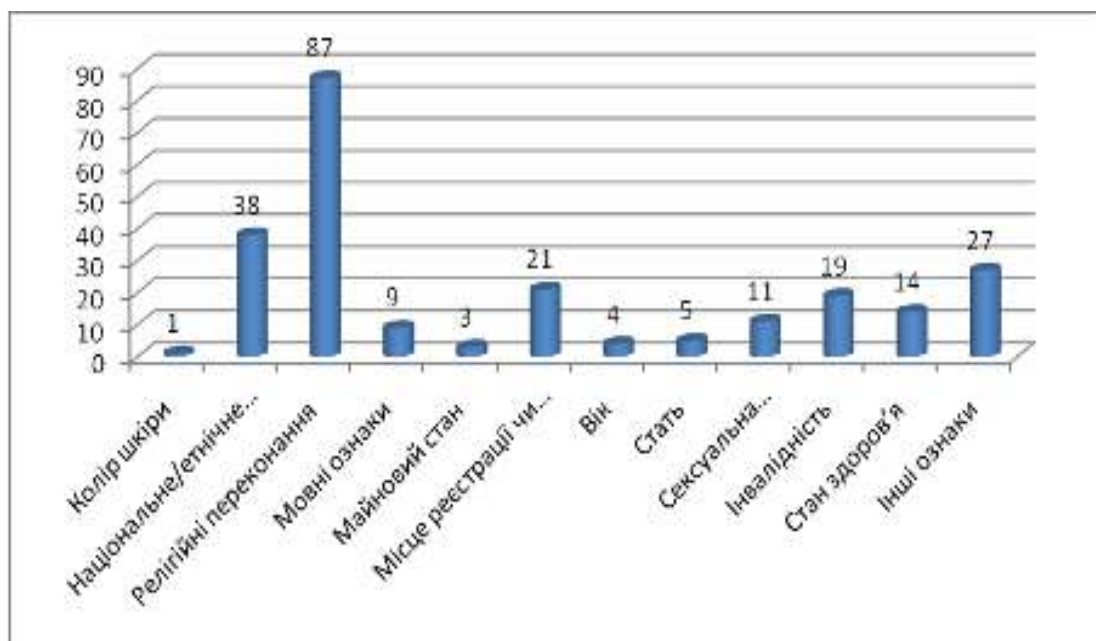
**ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ**  
**про результати розгляду судами справ про адміністративні правопорушення**  
**у сфері захисту персональних даних за 2016 рік**

	Склад адміністративного правопорушення			Усього
	ст. 188- <sup>40</sup> КУпАП	ч. 2 ст. 188- <sup>39</sup> КУпАП	ч. 4 ст. 188- <sup>39</sup> КУпАП	
Кількість протоколів, направлених для розгляду до суду	9	1	35	45
Кількість протоколів, розглянутих судом	8	1	31	40
Кількість справ, у яких особу визнано винною та накладено адміністративне стягнення	3	-	2	5
Кількість справ, у яких особу визнано винною, проте провадження у справі було закрито у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення (п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП)	-	1	14	15
Кількість справ, провадження у яких було закрито у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення (п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП)	1	-	9	10
Кількість справ, провадження у яких було закрито у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП)	4	-	5	9
Кількість протоколів, направлених судом на доопрацювання, дооформлення	-	-	1	1
Кількість справ, розгляд яких ще триває	0	-	3	3

### РОЗДІЛ 3. Свобода від дискримінації

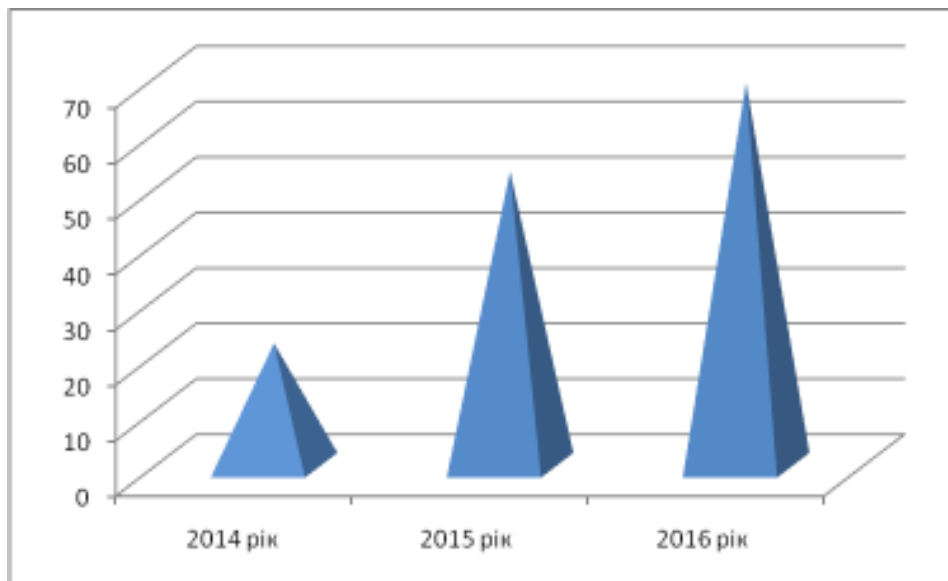
У період з 1 січня по 31 грудня 2016 року до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 303 повідомлення про випадки дискримінації та порушення принципу рівності. У наведених нижче графіках відображено узагальнену інформацію щодо питань, яких стосувалися зазначені повідомлення.

#### Кількість повідомлень про дискримінацію



Протягом 2016 року Секретаріатом Уповноваженого здійснювалася діяльність, спрямована на виявлення випадків дискримінації шляхом здійснення моніторингу повідомлень у засобах масової інформації та соціальних мережах.

За результатами вказаного моніторингу Уповноваженим було відкрито 69 ініціативних проваджень, що значно перевищує показники попередніх років: на 23 % у порівнянні з 2015 роком (53 ініціативні провадження) та на 68% у порівнянні з 2014 роком (22 ініціативні провадження<sup>5</sup>).



Зазначене, в першу чергу, свідчить про ефективність кроків, спрямованих на зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого у питанні реалізації повноважень щодо запобігання та протидії дискримінації, а також про напрацювання певних практик та алгоритмів дій у вказаному напрямі.

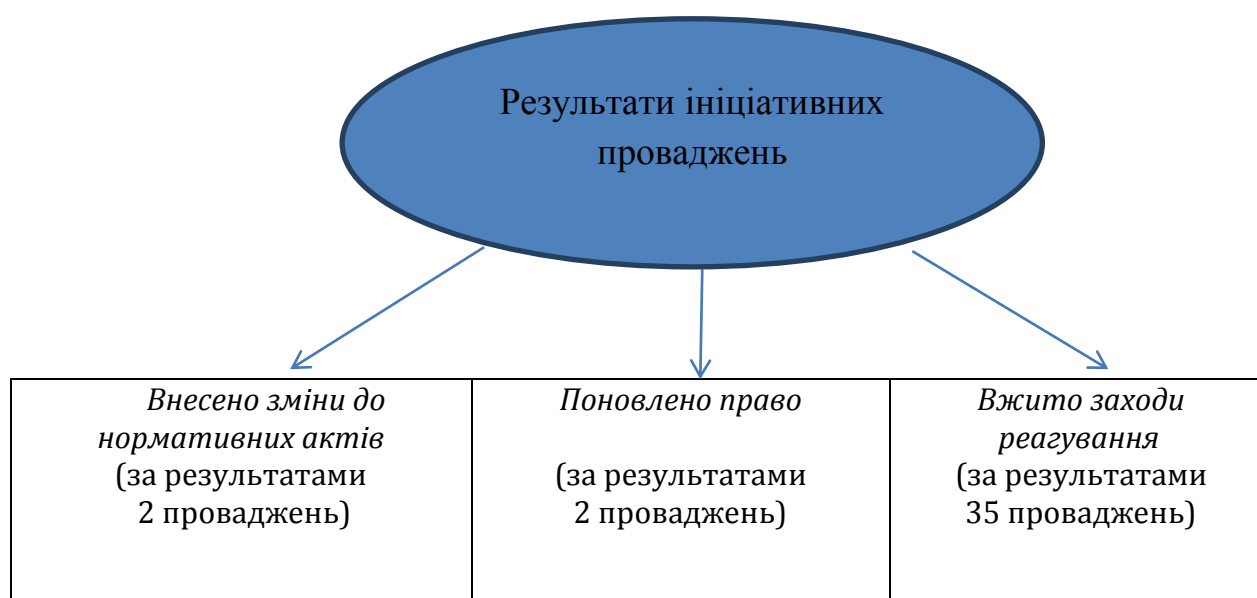
Крім того, аналіз ситуації засвідчує підвищення рівня усвідомленості проблеми дискримінації у суспільстві в цілому, а також посилення уваги з боку засобів масової інформації та громадянського суспільства до зазначеного питання.

*Кількість відкритих ініціативних проваджень протягом 2014-2016 років*

Категорія	Кількість
<i>Злочини на ґрунті нетерпимості</i>	
Релігія	13
Колір шкіри	1
Сексуальна орієнтація/гендерна ідентичність	3
Антисемітизм (вандалізм)	5

<sup>5</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина у 2014 році. – ст. 148 //www.ombudsman.gov.ua

<i>Мова ворожнечі</i>	
Мігранти	1
Сексуальна орієнтація	5
Расове етнічне профілювання	12
<i>Дискримінація за ознаками</i>	
Місце проживання	1
Інвалідність	7
Вік	1
Релігійні переконання	2
Національне/етнічне походження	10
Колір шкіри	1
Сексуальна орієнтація	7



### 3.1. Загальний стан забезпечення принципу недискримінації

У 2016 році здійснено ряд позитивних кроків, спрямованих на утвердження в українському суспільстві принципів рівності та недискримінації.

Так, 16 лютого 2016 року у першому читанні був прийнятий проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» (реєстраційний номер 3501). Наразі вказаний проект Закону доопрацьований за участі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та підготовлений до другого читання.

Вказаний законопроект, зокрема, спрямований на: розширення переліку форм дискримінації; врегулювання питання адміністративної відповідальності за дискримінацію; посилення компетенції Уповноваженого у сфері запобігання та протидії дискримінації.



У вересні 2015 року Уповноваженим було ініційовано обговорення питання щодо необхідності організації ведення обліку заяв і скарг громадян на дискримінацію органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Відсутність такого обліку унеможлиблювала, зокрема, на державному та регіональному рівнях здійснення оцінки поширеності явища дискримінації. Для цього було запропоновано внести зміни до індексів змісту звернення, визначених у Класифікаторі звернень громадян, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 858, оскільки жоден з індексів безпосередньо не стосувався питання дискримінації.

Підтримуючи вказану позицію Уповноваженого, Кабінетом Міністрів України 1 червня 2016 року було прийнято постанову № 359 «Про внесення зміни до розділу II Класифікатора звернень громадян», якою позицію 120 у графі «Зміст питання» було доповнено словами «Запобігання дискримінації».

Наступним етапом на шляху до забезпечення обліку заяв і скарг громадян про дискримінацію для Секретаріату Уповноваженого є відслідковування процесу імплементації вказаних змін, а також привернення уваги осіб, відповідальних за класифікацію звернень у органах публічної влади, до необхідності ретельного підходу при здійсненні класифікації.

Разом із тим у 2016 році продовжувалася активна робота Уповноваженого у напрямі реалізації Стратегії діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014-2017 роки, затвердженої наказом Уповноваженого від 15.11.2013 року № 23/02-13.

Зокрема, протягом 2016 року було організовано та проведено 5 тренінгів «Розпізнавання та реагування на дискримінацію», організованих у рамках спільного проекту Уповноваженого та Фонду імені Макса Планка за міжнародний мир та верховенство права «Підтримка імплементації Стратегії запобігання та протидії дискримінації в Україні». Вказані тренінги були проведені в містах Києві, Одесі, Вінниці, Харкові, Львові.

У зазначених тренінгах взяли участь 125 осіб, у т.ч. працівники місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також регіональні представники Уповноваженого.

Крім того, у 2016 році Секретаріатом Уповноваженого у партнерстві з Європейським центром з питань меншин (м. Фленсбург, Німеччина) та за підтримки Міністерства закордонних справ Данії в рамках Програми Східного Партнерства ЄЦПМ «Національні меншини та етно-політичні питання: Білорусь – Молдова – Україна» було проведено ряд навчальних семінарів, які стосувалися питань захисту прав національних меншин, міжнаціональних відносин, етнічної політики та європейської практики щодо питань інтеграції національних меншин та

мігрантів у Європі для представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та регіональних представників Уповноваженого.

У рамках реалізації пункту 106 Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини у частині реалізації програми щодо підвищення обізнаності громадян у сфері запобігання та протидії дискримінації Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за підтримки проекту Європейського Союзу та Ради Європи «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні» спільно з Коаліцією з протидії дискримінації розпочато проведення інформаційно-просвітницької кампанії з питань запобігання та протидії дискримінації.

В рамках кампанії розроблені інформаційні плакати з питань дискримінації, які розміщено в містах Києві, Харкові, Львові, Черкаській області.

Крім того, 4-5 листопада Уповноваженим спільно з Радою Європи та Київським національним університетом імені Тараса Шевченка було організовано та проведено Перший всеукраїнський студентський форум «Дискримінація в Україні: від усвідомлення до протидії». Участь у цьому форумі взяли близько 300 студентів з різних міст та 78 вищих навчальних закладів України.

Для студентів форум став унікальним майданчиком для обміну знаннями, думками та досвідом з міжнародними і національними експертами з питань недискримінації. Під час форуму проведено різноманітні інтерактивні заходи: мастер-класи, дебатні клуби, форум-театр, показ документального кіно тощо.

Крім того, студенти-учасники мали можливість взяти участь у конкурсі на краще есе за тематиками: дискримінація за ознакою: кольору шкіри, етнічного походження, національності; дискримінація за ознакою: місця проживання, громадянства; дискримінація за ознакою: віку, статі, сексуальної орієнтації, гендерної ідентичності; дискримінація за ознакою: релігійних переконань; дискримінація за ознакою: стану здоров'я (в тому числі ВІЛ-статусу), інвалідності.

Також у 2016 році в рамках реалізації проекту «Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» за підтримки Програми розвитку ООН, Інститутом прикладних гуманітарних досліджень було підготовлено пілотне дослідження «Український барометр дискримінації: комплексне дослідження дотримання принципу недискримінації». У рамках вказаного дослідження розроблено методичку оцінювання стану дотримання принципу недискримінації. Особливість вказаної методички полягає у комплексності оцінювання даних, отриманих з різних джерел, що дає

змогу не лише констатувати існування певної проблеми, а й отримувати реалістичну інформацію про її масштаби та чинники.

При цьому вказана комплексна методика є базовим інструментарієм оцінювання рівня дотримання антидискримінаційних стандартів в Україні, що може бути застосована як у реалізації повноважень Уповноваженого щодо моніторингу стану дотримання принципу недискримінації в Україні, так і для здійснення неурядовими організаціями досліджень у рамках реалізації їхніх статутних завдань щодо моніторингу дискримінації.

### **3.2. Дискримінація за ознакою інвалідності та стану здоров'я**

Звернення громадян та результати проведеного Уповноваженим моніторингу переконливо засвідчують актуальність проблеми дискримінації за ознакою інвалідності та поширеність цього явища в різних сферах суспільних відносин.

У зв'язку із зазначеним Уповноваженим у 2016 році проводилася активна робота, спрямована на запобігання та усунення вказаного явища як у нормативно-правовій площині, так і у конкретних випадках, де мала місце дискримінація за ознакою інвалідності.

У Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2015 рік було наголошено на проблемі доступності державної служби для осіб з інвалідністю, яка, зокрема, пов'язана із відсутністю умов та розумного пристосування під час проходження конкурсного відбору. З метою виправлення вказаної ситуації Уповноважений долучився до розроблення Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (далі – Порядок), який 25 березня 2016 року було затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 246. У вказаному Порядку враховано всі пропозиції Уповноваженого, спрямовані на забезпечення рівних умов для реалізації особами з інвалідністю права на державну службу.

Так, пунктом 4 Порядку передбачено, що дотримання принципу недискримінації під час проведення конкурсу не виключає обов'язку застосування в ході його проведення розумного пристосування, а також можливості застосування позитивних дій. Додатком № 3 до Порядку є зразок заяви про забезпечення розумного пристосування, процедура подання якої визначена пунктом 19 вказаного Порядку. Крім того, нормами вказаного Порядку передбачена можливість проведення всіх етапів конкурсу в приміщенні, доступному для маломобільних груп населення, а також передбачено можливість використання додаткових електронних приладів при проведенні тестування у випадках, коли вони є розумним пристосуванням особи. Інша новація, яка не стосується

безпосередньо людей з інвалідністю, однак буде в першу чергу корисна для них, полягає у можливості подати конкурсній комісії документи за допомогою поштового зв'язку.

У грудні 2016 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для забезпечення виборчих прав осіб з інвалідністю» (реєстраційний № 5559), розроблений за активної участі Уповноваженого. Зазначений проект Закону України спрямований на забезпечення рівних умов для доступу осіб з інвалідністю до виборчого процесу. Відповідно до положень вказаного проекту Закону, «інвалідність» та «стан здоров'я» включено до ознак, за якими заборонені привілеї та обмеження у виборчому процесі; вимоги щодо доступності сайтів поширено на Центральну виборчу комісію; враховано пропозиції щодо доступності виборчих дільниць; передбачено використання доступних форматів під час виборчого процесу.

Слід зазначити, що значна частка звернень до Уповноваженого у 2016 році стосувалася недоступності об'єктів інфраструктури та послуг для осіб з інвалідністю, результатом чого стало обмеження людей з інвалідністю у можливостях реалізації ними своїх прав і свобод.

Так, протягом року у полі зору Уповноваженого перебувала ситуація, пов'язана із довготривалим невиконанням державним підприємством «Укрзалізниця» рішення суду щодо забезпечення можливості придбання пільгових квитків для осіб з інвалідністю через сервіс резервування на сайті <http://booking.uz.gov.ua> та його пристосування для осіб з порушеннями зору. Крім того, наразі тривають провадження Уповноваженого, відкриті за фактами інцидентів, пов'язаних з відмовою в обслуговуванні осіб з інвалідністю у спортивних комплексах «Sport life» у Львові та Чернівцях; недоступністю підземних переходів м. Києва для людей з інвалідністю; відмовою у створенні умов доступності в Палаці культури і техніки Новокраматорського машинобудівного заводу; відмовою у здійсненні стрибків з парашутом незрячим дівчатам на аеродромі «Чайка».

Не залишився поза увагою Уповноваженого і інцидент, який мав місце під час засідання Луцької міської ради, в ході якого окремі депутати дозволили собі висловлювання, які принижують людську честь та гідність, на адресу дітей з інвалідністю. При цьому додатковим негативним фактором у наведеній ситуації було те, що вказані вислови були поширені на засіданні міської ради у присутності депутатів, журналістів, запрошених осіб, що зумовило широку ретрансляцію цих заяв. При цьому носіями мови ворожнечі стали депутати міської ради, які були обрані мешканцями міста, а отже їх думка є авторитетною для виборців, результатом чого могла стати сегрегація осіб з інвалідністю в

місті та поширення стереотипів щодо їх поведінки та неможливості жити в суспільстві.

Внаслідок невідкладного реагування Уповноваженого, вказаний інцидент було розглянуто під час засідання постійної комісії з питань дотримання прав людини, законності, боротьби зі злочинністю, депутатської діяльності, етики та регламенту Луцької міської ради, за результатами чого депутати принесли свої вибачення організації людей з інвалідністю, членів якої вони образили.

Також у ході здійснення моніторингу за дотриманням принципу недискримінації Уповноваженим було встановлено, що серед 12 відкритих вакансій КП «Київський метрополітен» лише на 5 з них можливе працевлаштування осіб з інвалідністю. Водночас з опису вакансій на сайті неможливо було встановити об'єктивні критерії, пов'язані з умовами чи характером праці, які б виправдовували встановлення таких обмежень.

Зважаючи на зазначене, Уповноважений у своєму зверненні до керівництва підприємства наголосила, що особа з інвалідністю може претендувати на будь-яку посаду, яка відповідає її освітньому рівню, професійному досвіду та не є протипоказаною згідно із висновком МСЕК. За таких умов роботодавець не має права поділяти відкриті вакансії на вакансії для людей з інвалідністю і на вакансії для інших осіб.

За наслідком реагування Уповноваженого, зазначені оголошення про вакансії КП «Київський метрополітен» було приведено у відповідність із вимогами антидискримінаційного законодавства.

### **3.3. Дискримінація за ознакою релігії та стан дотримання права на свободу совісті та віросповідання в Україні**

2016 рік відзначився рядом позитивних змін, що відбулися у сфері забезпечення права на свободу совісті та віросповідання.

У першу чергу це пов'язано з прийнятим 8 вересня 2016 року Конституційним Судом України (далі – КСУ) у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини рішенням, яким положення частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» визнано такими, що не відповідають Конституції України.

Вказане конституційне подання було спрямоване на усунення наявних дискримінаційних положень Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» стосовно проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, процесій тощо, які по суті є мирними зібраннями, лише за умови отримання дозволу відповідного місцевого органу влади на їх проведення. У той же час для будь-яких інших форм реалізації права на мирні зібрання законодавством встановлена процедура повідомлення.



Водночас з прийняттям зазначеного рішення КСУ було усунуто проблему існування дискримінаційного дозвільного порядку проведення публічних мирних зібрань віруючих та релігійних організацій, на необхідності скасування якого Уповноважений наголошувала ще у щорічних доповідях за 2013 та 2014 роки.

Разом із тим занепокоєння Уповноваженого викликали окремі законодавчі ініціативи, що стосувалися прав релігійних організацій, внесені до парламенту у 2016 році. Так, у Верховній Раді України 22 квітня 2016 року було зареєстровано проект Закону України «Про особливий статус релігійних організацій, керівні центри яких знаходяться в державі, яка визнана Верховною Радою України державою-агресором» (реєстраційний № 4511). Вказаний проект Закону, серед іншого, передбачає встановлення особливого статусу для релігійних організацій, керівні центри яких знаходяться в державі-агресорі, що визнана у такій якості Верховною Радою України. Також пропонується запровадити укладання договорів (угод) між державою та керівництвом вказаних релігійних організацій, які проводять свою діяльність в Україні, щодо зобов'язання релігійної організації поважати суверенітет, територіальну цілісність та закони України, а також поважати інші релігійні організації, які проводять свою діяльність на території України.

Крім того, законопроект визначає окремі особливості реєстраційної процедури зазначених релігійних організацій та передбачає призначення центрального та регіонального керівництва після погодження обумовлених кандидатур з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері релігії тощо; особливий порядок запрошення релігійними організаціями іноземних громадян для проведення проповідницької діяльності на території України; додаткові підстави припинення діяльності таких релігійних організацій.

Ураховуючи зазначене, Уповноважений звернулася листом до Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності, в якому наголосила, що норми вказаного проекту Закону України суперечать Конституції України, міжнародним актам, Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», а також є дискримінаційними з огляду на положення статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», оскільки запровадження додаткових підстав припинення діяльності вказаними релігійними організаціями, у порівнянні з іншими релігійними організаціями, становить обмеження у реалізації релігійною громадою права на свободу совісті та віросповідання за ознакою релігійних переконань.



Разом із тим до Уповноваженого протягом 2016 року продовжували надходити звернення, в яких заявники скаржилися на розпалювання релігійної нетерпимості та мову ворожнечі, зокрема, з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також поширення мови ворожнечі щодо певних релігійних організацій в засобах масової інформації.

Так, до Уповноваженого надійшло звернення від релігійної організації «Свідки Єгови», в якому заявники скаржилися на поширення інформації, що розпалює релігійну нетерпимість та ображає релігійні почуття її членів, редакцією тижневика «Дзеркало Коломиї» у статті «Свідки Єгови: церква чи секта».

За вказаним фактом на адресу головного редактора зазначеного друкованого видання було скеровано запит, в якому наголошувалося на неприпустимості публікації матеріалів, що передають неповагу до певної релігії, ображають релігійні почуття, розпалюють релігійну нетерпимість стосовно будь-якої релігійної організації, сприяють поширенню дискримінації у суспільстві.

За результатами реагування Уповноваженого у тижневику «Дзеркало Коломиї» № 38 (89) було опубліковано спростування інформації, що містила негативну характеристику релігійної організації «Свідки Єгови», опублікованої у статті «Свідки Єгови: церква чи секта».

Уповноважений також не могла оминати увагою і ситуацію, яка склалася довкола проведення 26 липня 2016 року у місті Києві «Хресної ходи за мир», організованої Українською Православною Церквою Московського Патріархату. Зважаючи на погрози, які лунали на адресу учасників вказаної Хресної ходи, масштабність зазначеного заходу та кількість людей, які мали намір прийняти у ньому участь, з метою забезпечення прав осіб на мирне зібрання та недопущення порушення громадського порядку Уповноваженим було ініційовано проведення робочої зустрічі за участю представників Національної поліції, Служби безпеки України та Міністерства культури України. Уповноваженим було наголошено на необхідності вжиття правоохоронними органами всіх передбачених законодавством заходів, спрямованих на забезпечення дотримання прав учасників заходу.

Питання дотримання прав учасників Хресної ходи до моменту її завершення постійно перебувало на контролі Уповноваженого.

Водночас слід віддати належне ефективній роботі правоохоронних органів, які забезпечили правопорядок під час проведення «Хресної ходи за мир» та дали змогу в повній мірі реалізувати право осіб на мирне зібрання.

Як і у попередні роки, у 2016 році Уповноваженим фіксувалися непоодинокі випадки злочинів на ґрунті релігійної нетерпимості.

Зокрема, великий суспільний резонанс викликала розміщена у ЗМІ інформація стосовно інциденту з оскверненням синагоги, що стався в ніч на 21 грудня 2016 року в м. Умань Черкаської області.

За вказаним фактом на адресу Головного управління Національної поліції у Черкаській області скеровано запит, в якому наголошено на необхідності повного та всебічного з'ясування всіх обставин справи, а також належного розслідування мотиву нетерпимості. Наразі за вказаним фактом триває кримінальне провадження, відкрите за частиною третьою статті 161 Кримінального кодексу України.

Питання продовжує перебувати на контролі Уповноваженого.

Поряд з цим, за інформацією, наданою релігійною організацією «Свідки Єгови», за період з січня по вересень 2016 року зафіксовано 10 випадків застосування фізичного насильства по відношенню до членів вказаної релігійної організації та 12 випадків актів вандалізму по відношенню до релігійних споруд «Свідків Єгови» – Залів Царства.

Водночас, як і в попередні роки, відмічається неналежне реагування з боку правоохоронних органів на правопорушення, вмотивовані релігійною нетерпимістю за ознакою релігійних переконань. Вказані злочини належним чином не обліковуються, при здійсненні кваліфікації не враховується мотив вчинення суспільно-небезпечного діяння.

Зокрема, за повідомленням членів вказаної релігійної організації у м. Шпола, відносно місцевого культового будинку «Зал Царства Свідків Єгови» у 2016 році було вчинено 6 окремих актів вандалізму, внаслідок яких будівля зазнала значного пошкодження.

За всіма повідомленнями Уповноваженим направлялися звернення до органів Національної поліції, в яких було наголошено на необхідності повного та всебічного розслідування вказаних інцидентів, враховуючи мотив нетерпимості.

Однак тільки за одним із вказаних епізодів було внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочато досудове розслідування. При цьому вказані протиправні дії були кваліфіковані лише як хуліганство (частина перша статті 296 Кримінального кодексу України).

Протягом 2016 року до Уповноваженого надходили непоодинокі звернення від членів релігійної організації Свідки Єгови, в якій заявники скаржилися на обмеження їхнього права на здійснення релігійної діяльності з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування. Так, до Уповноваженого звернулися двоє членів вказаної релігійної організації, які повідомили, що під час здійснення ними релігійної діяльності, яка включала в себе поширення релігійної літератури, розміщеної на пересувних візках-стендах, інспекторами Інспекції з благоустрою Уманської міської ради на них було складено

адміністративні протоколи за порушення пункту 7.10.1 Загальноміської програми благоустрою території міста Умань (розташування рекламної конструкції на земельній ділянці комунальної власності без відповідного дозволу). За вказаними зверненнями Уповноваженим було направлено акти реагування на адресу Уманської міської ради, в яких вказано на недопустимості порушення вимог законодавства про свободу совісті та віросповідання, а також дискримінації за ознакою релігійних переконань.

За результатами реагування Уповноваженого адміністративною комісією при Уманській міській раді було винесено постанову про закриття провадження у вказаних справах у зв'язку з відсутністю у діях заявників складу адміністративного правопорушення.

Ще одним позитивним прикладом ефективної роботи Уповноваженого у напрямі подолання дискримінації та поновлення права на свободу релігії є реагування у справі за зверненням релігійної громади Свідків Єгови с. Отинія Коломийського району Івано-Франківської області. Так, не маючи власного культового будинку для проведення своїх богослужінь, вказана релігійна громада винаймала Будинок культури у зазначеному населеному пункті. Водночас 17 червня 2015 року селищна рада ухвалила рішення, яким заборонила надавати в оренду державні приміщення на території Отинійської селищної ради для релігійних організацій, у зв'язку з чим здійснення релігійної діяльності вказаною релігійною організацією стало неможливим.

Зважаючи на зазначене, Уповноважений звернулася до селищного голови с. Отинія стосовно недопустимості обмеження права на свободу совісті будь-якої релігійної громади та встановлення прямих або непрямих переваг за ознакою належності до певної релігії.

За результатами реагування Уповноваженого, 26 травня 2016 року рішення Отинійської селищної ради від 17.06.2015 № 1242-29/2015 про встановлення вказаних обмежень скасовано.

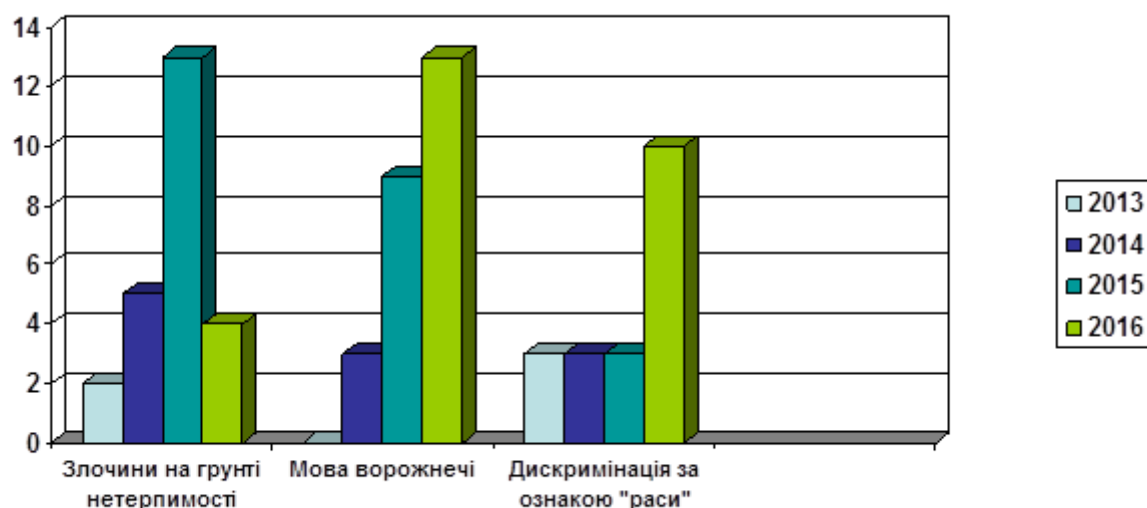
#### **3.4. Дискримінація за ознаками раси, кольору шкіри та етнічного (національного) походження**

У 2016 році, як і у попередні роки, особлива увага Уповноваженим з прав людини приділялася питанню запобігання та протидії дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, етнічного (національного) походження.

З метою забезпечення дотримання принципу рівності та недискримінації, зокрема, систематично здійснювався моніторинг засобів масової інформації, соціальних мереж та інших джерел, спрямований на виявлення випадків порушення прав і свобод представників національних меншин. У результаті вказаного моніторингу Уповноваженим було відкрито 27 ініціативних проваджень за виявленими інцидентами, що мали ознаки расової дискримінації,

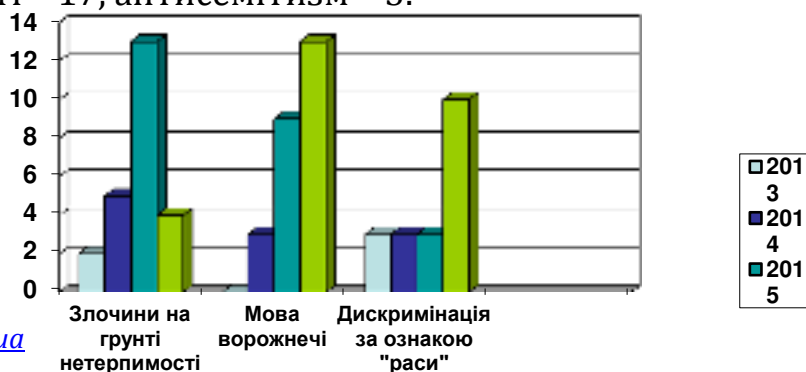
ксенофобії, або були такими, що спрямовані на розпалювання національної ворожнечі та нетерпимості.

**Інформація щодо ініціативних проваджень, відкритих протягом 2013-2016 років за фактами порушення принципу рівності прав і свобод осіб за ознаками раси, кольору шкіри, етнічного (національного) походження**



Категорія	Кількість			
	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік
<b>Злочин на ґрунті нетерпимості</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>4</b>
за ознакою «раси»	2	2	6	-
антисемітизм (вандалізм)	-	3	7	4
<b>Мова ворожнечі:</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>13</b>
мігранти	-	-	4	1
расове/етнічне профілювання	-	3	5	12
<b>Дискримінація за ознакою раси</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>10</b>
<b>Загалом</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>25</b>	<b>27</b>

Разом з тим, за інформацією, наданою Національним контактним пунктом з питань протидії злочинам на ґрунті ненависті при Головному слідчому управлінні Національної поліції України, за період з січня по листопад 2016 було обліковано 67 правопорушень з мотивів нетерпимості. З них: за ознакою раси (кольору шкіри) – 2, національної етнічної належності – 17, антисемітизм – 3.



### **Злочини на ґрунті національної нетерпимості, антисемітський вандалізм, мова ворожнечі**

Як зазначалося вище, у 2016 році було зафіксовано непоодинокі випадки поширення мови ворожнечі стосовно національних меншин, вчинення злочинів на ґрунті національної нетерпимості та окремі прояви антисемітизму.

Так, за результатами здійснення моніторингу засобів масової інформації Уповноваженим було відкрито провадження за фактами пошкодження релігійних святинь єврейської національної меншини: 13.01.2016 у м. Коломия Івано-Франківської області було здійснено підпал молитовного павільйону-каплиці на могилі цадика Гіллея Боруха Лінхтенштейна, а 18.10.2016 у м. Кременчуці Полтавської області було осквернено пам'ятник жертвам Голокосту неонацистськими символами.

За вказаними фактами Уповноваженим були відкриті провадження, в рамках яких до Національної поліції направлялися запити щодо необхідності вжиття всіх передбачених законодавством заходів, спрямованих на об'єктивне розслідування всіх обставин справи.

Водночас слід зауважити, що систематичне вчинення актів вандалізму на національному підґрунті свідчить про недостатній рівень заходів безпеки, які вживаються правоохоронними органами задля запобігання вчинення подібних протиправних дій, а також про низький рівень просвітницької роботи місцевих органів влади, які мають забезпечити збереження у відповідній адміністративно-територіальній одиниці атмосфери толерантності, співіснування різних національних груп та запобігання будь-яким проявам розпалювання міжнаціональної ворожнечі.

Разом із тим Уповноваженим у 2016 році також були зафіксовані випадки недотримання принципу недискримінації у діяльності органів місцевого самоврядування по відношенню до національних меншин. Про вказане, зокрема, свідчить ситуація, яка мала місце у м. Ковелі Волинської області. Так, міською радою було видано розпорядження про надання дозволу на розміщення пересувних цирків на території колишнього єврейського кладовища у м. Ковелі, де відбувалися трагічні події – масові розстріли євреїв у роки Другої світової війни.

Вищевказане розпорядження викликало обурення єврейської громади міста, яка у свою чергу неодноразово скеровувала звернення до міської ради з проханням дозволити на місці трагедії облаштувати меморіальний комплекс.

За результатами реагування Уповноваженого у рамках відкритого за вказаним фактом провадження міською радою прийнято рішення про



заборону розміщення пересувних атракціонів на території колишнього єврейського кладовища та визначено перелік територій, придатних для вказаних цілей, з урахуванням думки громадськості міста.

Також, стурбованість Уповноваженого у 2016 році викликала відсутність належного реагування з боку правоохоронних органів на антисемітські висловлювання, що пролунали під час проведення протестних заходів, організованих представниками окремих політичних сил 20-21 лютого 2016 року на Майдані Незалежності у м. Києві.

За вказаним інцидентом Уповноваженим було скеровано лист до Національної поліції України, в якому звернуто увагу на необхідності належного розслідування факту розпалення ненависті й агресії стосовно єврейської національної меншини.

Серед подій, що набули широкого резонансу у 2016 році слід відзначити ситуацію, що склалася довкола будівництва пункту тимчасового розміщення біженців у м. Яготині Київської області. Будівництво вказаного пункту постійно блокувалося та супроводжувалося ксенофобськими закликами, спрямованими на розпалення ненависті й агресії щодо біженців та шукачів притулку з боку мешканців міста.

Крім того, депутатами міської ради було прийнято низку дискримінаційних рішень, спрямованих на припинення функціонування тимчасового пункту для біженців у м. Яготині.

Водночас загострювало ситуацію і те, що окремі посадові особи, зокрема, міський голова м. Яготина та окремі депутати Київської обласної ради, підтримали ксенофобські настрої громади міста.

У зв'язку з цим Уповноважений з прав людини неодноразово заявляла, що подібні публічні заяви не сприяють утвердженню у громаді міста атмосфери толерантності та взаєморозуміння, більше того, є розпалюванням ворожого ставлення місцевого населення до вихідців із інших країн світу. Подібні прояви расової дискримінації також не сприяють утвердженню позитивного іміджу України в контексті наближення її правових стандартів до європейських та входження в ЄС.

Ураховуючи тенденцію до збільшення випадків проявів ксенофобії по відношенню до уразливих груп населення та неналежне реагування з боку правоохоронних органів щодо вищезазначених випадків прояву нетерпимості, Уповноваженим з прав людини було скеровано лист до Міністра внутрішніх справ України з проханням провести перевірку ефективності дій з боку правоохоронних органів по кожному із вищезазначених випадків та надати їм відповідну оцінку.

### **Стан дотримання прав ромської національної меншини**

Результати проведеного Уповноваженим у 2016 році моніторингу стану дотримання прав ромської національної меншини в Україні,



засвідчили, що вказана національна меншина продовжує залишатися однією з найбільш вразливих соціальних груп, яка має ускладнений доступ до освіти, медицини, соціальних послуг, оформлення документів, працевлаштування та піддається систематичній стигматизації та дискримінації.

Водночас, незважаючи на трирічне виконання органами державної влади Плану заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 701-р (далі – План заходів), ситуація з дотриманням прав ромів в Україні дкорінно не змінилася.

Зазначений стан справ обумовлюється, в першу чергу, стратегічними помилками, допущеними при розробленні Стратегії та Плану заходів щодо її реалізації, на необхідності усунення яких Уповноважений вже наголошувала у щорічних доповідях за 2014 та 2015 роки.

Разом із тим слід зауважити, що у 2016 році було проведено перше засідання координаційного органу – Міжвідомчої робочої групи з питань виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року, створеної ще у 2015 році. За ініціативи Уповноваженого, з метою підвищення ефективності реалізації Стратегії у складі вказаної Міжвідомчої робочої групи, було утворено секторальні підгрупи: з питань соціального захисту та охорони здоров'я, з питань освіти і культури, з питань житлового забезпечення, з питань організаційного і інформаційного супроводу та з юридично-правових та фінансових питань.

Є великі сподівання, що напрацювання вказаного координаційного органу сприятимуть запровадженню змін на системному рівні, що дозволить більш ефективно вирішувати проблемні питання ромів та забезпечити їх інтеграцію в суспільство.

Ураховуючи актуальність проблеми забезпечення прав і свобод ромської національної меншини, а також виклики та окремі резонансні події, що мали місце у 2016 році, 5 жовтня 2016 року у Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин було проведено слухання на тему: «Стан реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року». Під час слухань Представником Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності було надано розгорнутий аналіз стану реалізації Стратегії та наголошено на проблемних питаннях у сфері дотримання прав і свобод представників ромської національної меншини.

За результатами вказаних комітетських слухань, з урахуванням пропозицій Уповноваженого з прав людини, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, міністерствам та відомствам, відповідальним за виконання Плану заходів, було надано рекомендації щодо удосконалення державної політики у сфері захисту та забезпечення прав ромської національної меншини.

Особливими проблемами, з якими досі стикаються роми, є критично низький рівень освіти, працевлаштування, економічного становища тощо.

Низький рівень освіти ромів, насамперед, пов'язаний, як з низькою мотивацією ромів щодо здобуття освіти, так і з тим, що у половині випадків невідвідування дітьми школи зумовлено відсутністю у них документів, а також матеріальною незабезпеченістю родин. Водночас роз'яснювальна робота серед ромського населення та низький рівень супроводу ромських родин з боку соціальних служб є недостатньою. Крім того, для вказаної категорії дітей є недоступною і дошкільна освіта через високу вартість батьківської плати за харчування в дитячих садочках.

Окремо слід наголосити на дискримінаційних проявах щодо ромів у сфері працевлаштування.

Більшість роботодавців відмовляють ромам у працевлаштуванні з мотивів упередженого ставлення, що робить ромів соціально стигматизованою та сегрегованою національною меншиною. Такі виключення з ринку зайнятості та освіти прирікають наступні покоління ромів в Україні на виключення та маргіналізацію.

Серед переліку проблем, які були виявлені Уповноваженим у ході здійснення моніторингу, опрацювання звернень громадян, повідомлень громадських активістів, які опікуються питаннями захисту прав ромів, окремо слід звернути увагу на проблему дискримінації ромів у доступі до медичних послуг.

Зокрема, зафіксовано непоодинокі випадки сегрегації ромів у медичних закладах – функціонування так званих «ромських палат», випадки відмови у госпіталізації та проведенні життєво важливих діагностичних обстежень, приниження людської честі та гідності через національну приналежність з боку медичних працівників.

Так, за фактами, наведеними у зверненні до Уповноваженого членами Міжнародної благодійної організації «Ромський жіночий фонд «Чіріклі», до департаментів охорони здоров'я Закарпатської, Одеської, Харківської, Київської обласних державних адміністрацій направлено акти реагування, в яких наголошено на недопустимості дискримінації представників ромської національної меншини у медичних закладах, а також на необхідності організації і посилення відповідної інформаційно-

роз'яснювальної роботи серед медичних працівників з означеного питання.

На виконання вимоги Уповноваженого з прав людини департаментами охорони здоров'я вищезазначених регіонів попереджено керівників комунальних закладів охорони здоров'я про необхідність недопущення випадків дискримінації ромів при наданні амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги.

Водночас, як і у попередні роки, актуальною залишається проблема етнічного профайлінгу щодо ромів з боку правоохоронних органів. Правоохоронці продовжують затримувати та проводити допити ромів без об'єктивних на це причин, здійснювати несанкціоновані обшуки їхніх осель у місцях компактного проживання.

Прикладом цього є перевірка ромів на можливу причетність до скоєння кримінальних правопорушень, яка була проведена правоохоронцями у 2016 році у мікрорайоні «Лиса гора» м. Києва, в рамках здійснення профілактичних заходів щодо запобігання вчинення особами ромської національності правопорушень.

Крім того, ще однією актуальною проблемою залишається поширеність мови ворожнечі щодо ромів.

Так, на сторінках інтернет-видання «Преступности.НЕТ» зафіксовані повідомлення, які містять мову ворожнечі стосовно представників ромської національної меншини, під заголовками «Цыганские банды терроризируют жителей – правоохранители бездействуют»<sup>6</sup> і «В николаевских «Ялтах» толпа цыган избива группа людей, а полиция бездействует – просят вмешаться Деканоидзе»<sup>7</sup>.

Подібні повідомлення було виявлено також на сторінках інтернет-видань Деро.Закарпаття «Закарпатські цигани дебоширять на столичній Лисій Горі»<sup>8</sup>, Сегодня.ua «Лису гору в Києві окупували цигани»<sup>9</sup>, «В Киев массово съезжаются цыгане: ромы разбили два табора и пугают киевлян»<sup>10</sup>.

Крім того, на каналі ICTV 21 грудня 2016 року у програмі «Надзвичайні новини» під час показу сюжету про проведення правоохоронцями спецоперації щодо викриття та затримання наркоторгівців у м. Ізмаїл, Одеської області було оприлюднено інформацію, що посилює стереотипи стосовно ромської національної меншини, зокрема, було наголошено на ромській національності осіб, яких було затримано у ході проведеної спецоперації<sup>11</sup>.

6 <https://news.pn/ru/criminal/157093>

7 <https://news.pn/ru/criminal/157099>

8 <http://zak.depo.ua/ukr/zak/zakarpatski-tsigani-deboshiryat-na-stolichniy-lisyy-gori-07042016172000>

9 <http://kiev-ukr.segodnya.ua/kaccidents/lysuyu-goru-v-kieve-okkupirovali-tygane-706155.html>

10 <http://kiev.segodnya.ua/kpeople/v-kiev-massovo-sezzhayutsya-tygane-romy-razbili-dva-tabora-i-pugayut-kievyan-707598.html>

11 <http://kriminal.ictv.ua/videos/nadzvyhajni-novyny-21-12/>

У рамках відкритих за вказаними фактами проваджень, Уповноваженим було направлено звернення до керівництва вищезазначених інтернет-видань та телеканалу, в яких наголошувалося, що публікації такого характеру є неприпустимими, оскільки мають відверто антиромську спрямованість, містять негативні узагальнення щодо народу рома та вказують на його схильність до скоєння злочинів, саме як окремої етнічної групи.

Крім того, у грудні 2016 року представником Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності було здійснено моніторинговий візит до місць компактного проживання ромів у Черкаській області. За результатами вказаного моніторингового візиту Уповноваженим було відкрито провадження за виявленими фактами розпалювання мови ворожнечі стосовно ромів, що мали місце 07.09.2016 на засіданні сесії Смілянської міської ради під час обговорення ромського питання.

У рамках вказаного провадження направлено звернення до в.о. голови Смілянської міської ради з проханням вжити заходів щодо врегулювання вказаної конфліктної ситуації у м. Сміла та наголошено на недопущенні порушення прав представників ромської національної меншини.

Також, за повідомленням обласної громадської організації «Альянс Ромен Черкащини», Уповноваженим було відкрито провадження щодо випадку затримання та побиття працівниками Звенигородського відділу поліції ГУНП в Черкаській області особи ромської національності. За наслідками реагування Уповноваженого, за фактом неправомірних дій правоохоронців вказаного відділку Національної поліції прокуратурою Черкаської області було відкрито кримінальне провадження.

Крім того, слід відзначити пасивність дій місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення мирного співжиття різних етнічних груп та запобігання будь-яким проявам розпалювання міжнаціональної ворожнечі.

Так, предметом суспільної уваги стала резонансна подія – конфлікт між представниками ромської громади та іншими жителями села Лощинівка Одеської області, при вирішенні якого органи місцевої влади вдалися до дискримінаційних дій.

28 серпня 2016 року місцеві мешканці, отримавши інформацію, що мешканець села із числа рома підозрюється у вчиненні умисного вбивства малолітньої дитини, здійснили самосуд над усіма представниками ромської громади села: залякували їх, розгромили будинки, намагалися самочинно виселити з території села. Водночас Лощинівська сільська рада, замість того, щоб розробити та впроваджувати заходи, спрямовані на інтеграцію, долучення до життя

громади ромської національної меншини, розв'язання конфліктних ситуацій між мешканцями села та вказаними особами, зайняла пасивну позицію. Більше того, сільська рада підтримала рішення загальних зборів жителів села Лощинівка щодо припинення проживання на території села Лощинівка представників ромської національності.

Вказана ситуація не могла залишитися поза увагою Уповноваженого з прав людини, оскільки зазначене рішення спрямоване на порушення права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання представників вказаної національної меншини.

Реагування Уповноваженого з прав людини за вказаним фактом було одним із перших в Україні. Зокрема, були направлені запити до Одеської обласної державної адміністрації та Лощинівського сільського голови щодо вжиття всіх можливих заходів для врегулювання міжнаціонального конфлікту, а також звернення до Головного управління Національної поліції в Одеській області з проханням забезпечити публічну безпеку та порядок на території села, що дало змогу запобігти подальшій ескалації конфлікту.

Схожі вияви нетерпимості стосовно ромів також мали місце у с. Макухівка Полтавської області та у с. Шелудівка Зміївського району Харківської області. Лише завдяки активній позиції та своєчасному реагуванню Уповноваженого у наведених ситуаціях, вдалося попередити повторення сумнозвісних подій, які мали місце у с. Лощинівка Одеської області.

Наведені випадки свідчать про високий рівень ксенофобії щодо ромів в українському суспільстві та про те, що, як центральними, так і місцевими органами державної влади не здійснюються належні заходи щодо запобігання дискримінації ромів та сприяння формуванню у суспільстві толерантного ставлення до них.

### **Дискримінація за ознакою мови**

Ратифікувавши Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати можливість отримувати дошкільну, початкову, середню та професійно-технічну освіту мовами, визначеними у статті 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин».

Проте результати проведеного Уповноваженим моніторингу засвідчили, що складна економічна ситуація, в якій опинилася Україна внаслідок тривалого збройного конфлікту, негативно вплинула на дотримання прав представників національних меншин у сфері освіти, зокрема, на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах.



Відтак, у низці регіонів (Київській, Одеській, Донецькій, Закарпатській областях) спостерігається скорочення навчальних закладів, класів з навчанням мовою національних меншин.

Про це свідчать колективні звернення до Уповноваженого від батьків учнів, в яких йде мова про розформування класів, чим порушується право дітей на вільний вибір мови навчання.

Подібне дискримінаційне обмеження гарантованих Конституцією України прав представників національних меншин на користування і навчання рідною мовою не сприяє збереженню мовної ідентичності тієї чи іншої національної меншини, натомість призводить до асиміляційних процесів.

Так, до Уповноваженого надійшло звернення від представників громадських організацій, які опікуються питаннями захисту прав національних меншин: Товариства угорської культури Закарпаття, Асоціації болгар України, Всеукраїнської молдавської національно-культурної асоціації, Міжрегіонального об'єднання «Румунська спільнота України», Єврейського форуму України, Федерації грецьких товариств України, ВСГО Конгрес ромен України, ВГО «Союз гагаузів України» та інших, щодо захисту права національних меншин на навчання рідною мовою та свободи від дискримінації за ознакою національного походження. У своєму зверненні заявники висловили занепокоєння стосовно змін, які планується внести до статті 7 проекту Закону «Про освіту», прийнятого 06.10.2016 Верховною Радою України у першому читанні<sup>12</sup>.

У проекті запропонованих змін, ініційованих Міністерством освіти і науки України, чітко прослідковувалося звуження права осіб, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою.

Зокрема, пропонується звужити передбачене статтею 53 Конституції України право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови громадянами, які належать до національних меншин, у державних і комунальних закладах освіти шляхом надання права на вивчення мов національних меншин тільки поряд з українською мовою та тільки у місцях компактного проживання відповідної меншини, а також лише на рівні закладів дошкільної і загальної середньої освіти.

Крім того, запропонованими змінами до положень статті 7 вказаного законопроекту було передбачено, що заклади освіти відповідно до освітньої програми можуть здійснювати освітній процес двома та більше мовами – державною мовою, а також однією або кількома офіційними мовами Європейського Союзу.

---

12 <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2016/10/19/mon-ta-gromadski-aktivisti-dijshli-zgodi-shhodo-popravok-do-statsti-7-zakonoproektu-%E2%80%9Cpro-osvitu%E2%80%9D/>



Водночас у випадку прийняття зазначених змін здійснення навчання мовами національних меншин, які не є офіційними мовами Європейського Союзу, буде неможливим.

Ураховуючи наведене, Уповноважений звернулася до Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти щодо недопущення звуження права осіб, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою під час доопрацювання проекту Закону України «Про освіту» до другого читання.

Крім того, 14.01.2016 Міністерством освіти і науки України було затверджено Порядок присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам (далі – Порядок).

Вказаний Порядок встановлював до науковців, яким присвоюються вчені звання професора, доцента, старшого дослідника, дискримінаційну вимогу щодо наявності сертифікату відповідно до Загальноєвропейської рекомендації з мовної освіти (на рівні не нижчому B2), виключно з англійської мови.

З огляду на те, що вказана вимога суперечить Конституції України, міжнародним зобов'язанням України, нормам Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», Кодексу законів про працю України, Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», Уповноваженим було внесено подання до Міністра освіти і науки України щодо приведення Порядку у відповідність із вимогами чинного антидискримінаційного законодавства.

На виконання подання Уповноваженого Міністерством освіти і науки підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку затвердження рішень про присвоєння вчених звань», зокрема, в частині наявності у здобувача вченого звання документів, які підтверджують його знання іноземної мови.

### **3.5. Дискримінація за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності**

У 2016 році ситуація у сфері запобігання та протидії дискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності зазнала окремих позитивних змін, водночас слід зауважити, що рівень нетерпимості в українському суспільстві до представників спільноти ЛГБТІ продовжує залишатися на високому рівні.

Загальнонаціональне соціологічне опитування «Права людини в Україні», яке було проведене восени 2016 року фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс» на замовлення Програми розвитку ООН в Україні та у співпраці з

Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини і громадською організацією «Центр інформації про права людини», засвідчило, що понад 46% українців вважають прийнятним обмеження прав ЛГБТІ (18,9% – «безумовно» і 27,3% – «за певних обставин»)13.

У поданій нижче таблиці наведено узагальнені дані, отримані у результаті проведення вказаного дослідження, що відображають відношення суспільства до можливості обмеження прав представників сексуальних меншин.

*Ставлення до можливості обмеження прав представників сексуальних меншин (%)*

	<i>Захід</i>	<i>Центр</i>	<i>Південь</i>	<i>Схід</i>	<i>Донбас</i>	<i>В цілому по країні</i>
Їхні права безумовно повинні бути обмежені	12.5	20.9	38.5	15.7	8.9	18.9
За певних обставин їхні права можуть бути дещо обмежені	19.8	30.1	32.1	30.0	25.8	27.3
Обмежувати права цієї групи не можна	56.3	37.7	17.9	45.0	29.0	41.3
Важко сказати	11.4	11.3	11.5	9.3	36.3	12.5

Водночас слід зауважити, що у 2016 році в порівнянні з попереднім роком зменшилася кількість повідомлень до Уповноваженого про дискримінацію ЛГБТІ від фізичних та юридичних осіб, проте зросла кількість ініціативних проваджень, відкритих у зв'язку з виявленою у ЗМІ інформацією про випадки порушень принципу недискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Крім того, також зменшилася кількість резонансних інцидентів на ґрунті нетерпимості, при цьому фокус порушень змістився з фізичного насильства над представниками спільноти ЛГБТІ до ненасильницької протидії, що проявлялася у відкритих проявах упередженого ставлення та перешкоджанні реалізації ними своїх прав.

Так, для порівняння, протягом 2016 року Уповноваженим здійснювалося 7 проваджень щодо можливих порушень принципу недискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності при реалізації права на мирне зібрання, 5 – щодо мови ворожнечі до ЛГБТІ і лише 3 – щодо випадків фізичного насильства.

Разом із тим значна кількість питань, пов'язаних з належним забезпеченням прав ЛГБТІ, а також захистом від дискримінації за

13 <http://dif.org.ua/uploads/pdf/191290240558492b28448805.54313805.pdf>

ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності, залишається законодавчо неврегульованою.

Зокрема, у 2016 році Уповноваженим спільно з представниками інститутів громадянського суспільства здійснювалася робота щодо розроблення та адвокації законопроекту, який має врегулювати питання забезпечення відповідальності за злочини, скоєні з мотиву нетерпимості за ознаками сексуальної орієнтації, транссексуальності, інвалідності, мови. Вказані зміни до законодавства спрямовані на забезпечення правового підґрунтя для належної кваліфікації органами досудового розслідування діянь, учинених з мотиву нетерпимості, за ширшим переліком ознак, ніж той, що наразі визначений чинним Кримінальним кодексом України.

Розроблення цього законопроекту визначено як один з підпунктів Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (далі – План), який мав бути виконаний Міністерством внутрішніх справ України та іншими відповідальними суб'єктами до кінця II кварталу 2016 року. У цьому зв'язку слід наголосити, що МВС України гальмує виконання вказаного підпункту Плану, оскільки необґрунтовано піддає сумніву доцільність внесення змін до Кримінального кодексу України у спосіб, запропонований Планом.

Разом із тим питання належного виконання вказаного підпункту Плану дій продовжує перебувати на контролі Уповноваженого.

Водночас слід зазначити, що у 2016 році мали місце також і позитивні зрушення у сфері законодавчого забезпечення прав трансгендерних людей.

Так, 05.10.2016 Міністерство охорони здоров'я України видало наказ № 1041 «Про затвердження медико-біологічних та соціально-психологічних показань для зміни (корекції) статевої належності та форми первинної облікової документації», який скасував дискримінаційний та такий, що порушує права людини, наказ МОЗ України від 03.12.2011 № 60, а також затвердив нові медико-біологічні та соціально-психологічні показання для зміни (корекції) статевої належності. Зокрема, наказом МОЗ № 1041 скасовано обов'язковість психіатричного обстеження в умовах стаціонару, ліквідовано комісію, яка централізовано приймала рішення про надання дозволу на зміну (корекцію) статевої належності, скасовано ряд дискримінаційних положень – протипоказань до зміни (корекції) статевої належності, таких як перебування у шлюбі, наявність дітей до 18 років, гомосексуальність, недостатній рівень соціальної адаптації тощо.

Таким чином, рекомендації, які послідовно з 2013 року надавалися у щорічних доповідях та листах Уповноваженого

Міністерству охорони здоров'я України із зазначеного питання, виконано.

Крім цього, Міністерством охорони здоров'я України з метою удосконалення медичної допомоги при гендерній дисфорії було затверджено Уніфікований клінічний протокол первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги при гендерній дисфорії (наказ від 15.09.2016 № 972 «Про затвердження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги при гендерній дисфорії»), який розроблений з урахуванням сучасних вимог доказової медицини та міжнародних рекомендацій.

Водночас вказаний Уніфікований протокол містить ряд недоліків. Зокрема, у контексті підстави для отримання медичного свідоцтва про зміну (корекцію) статевої належності, яке є необхідним для подальшого вирішення питання про відповідні зміни в правовому статусі, зазначено, що воно видається особі, якій було здійснено необоротне медичне втручання. Однак вказаним актом прямо не визначено, яке саме медичне втручання слід вважати необоротним та який його обсяг вважатиметься достатнім для отримання свідоцтва.

Протягом 2016 року особлива увага Уповноваженого також була привернута до ситуації із забезпеченням права на мирні зібрання ЛГБТІ. Географічний спектр проведення мирних зібрань представниками ЛГБТІ-спільноти та їх форми розширилися. Так, у Києві, Львові, Дніпрі, Чернівцях, Кременчуку, Запоріжжі, Одесі були проведені марші-демонстрації, фестивалі, покази фільмів, інші заходи. Проте слід констатувати, що у абсолютній більшості випадків організатори заявляли про перешкоджання у проведенні вказаних заходів з боку окремих представників органів влади. Стосовно кожного такого інциденту Уповноважений у своїх зверненнях до правоохоронних органів наголошувала на позитивному обов'язку держави гарантувати безпеку під час мирного зібрання відповідно до європейських стандартів.

Проте події, що мали місце 19.03.2016 під час проведення у Львові «Фестивалю рівності», який був присвячений боротьбі з дискримінацією уразливих груп (етнічних меншин, людей з інвалідністю, ЛГБТІ, осіб без громадянства, мігрантів, внутрішньо-переміщених осіб та інших), засвідчили про високий рівень ксенофобії в суспільстві стосовно людей ЛГБТІ, а також нездатність чи небажання місцевої поліції забезпечити належні заходи безпеки учасникам заходів.

У зв'язку із виявленими у засобах масової інформації повідомленнями про можливі напади з боку радикально налаштованих осіб на учасників зазначеного фестивалю Уповноваженим було скеровано запити міському голові та начальнику Головного управління

Національної поліції у Львівській області з проханням вжити в межах їхніх повноважень всі можливі заходи для забезпечення безперешкодного та безпечного проведення «Фестивалю рівності» без дискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності.

Проте виконавчий комітет Львівської міської ради звернувся до Львівського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом про обмеження права на мирне зібрання, який 19.03.2016 було задоволено в повному обсязі.

Організаторами львівського «Фестивалю рівності» було прийнято рішення про проведення окремих заходів в рамках фестивалю у готелі, проте вони фактично були зірвані, а учасники піддалися нападу з боку агресивно налаштованих осіб. Під час інциденту працівники поліції проявили бездіяльність – не вжили належні заходи для забезпечення громадського порядку та врегулювання ситуації, про що Уповноваженим з прав людини було окремо наголошено Міністру внутрішніх справ України.

Також слід зазначити, що згодом, постфактум, 07.06.2016 судом апеляційної інстанції апеляційну скаргу організаторів фестивалю було задоволено, рішення суду першої інстанції скасовано. Вищий адміністративний суд України, розглядаючи можливість відкриття провадження за касаційною скаргою виконавчого комітету Львівської міської ради, зазначив, що касаційна скарга є необґрунтованою і викладені в ній доводи не викликають необхідності перевірки матеріалів справи.

Таким чином, маємо надію, що в Україні починає формуватися судова практика з питань мирних зібрань ЛГБТІ – з'являються рішення, які ґрунтуються на передових європейських стандартах дотримання права людини на мирні зібрання, в яких суд прямо вказує на те, що держава повинна не лише охороняти право людини на мирні зібрання, а й утриматися від застосування необґрунтованих обмежень цього права.

Іншою резонансною подією у сфері мирних зібрань ЛГБТІ було проведення 12.06.2016 у Києві демонстрації – «Марш рівності».

Зважаючи на випадки фізичних нападів на учасників аналогічних заходів у попередніх роках, Уповноважений заздалегідь звернулася до Голови Національної поліції України та Київського міського голови з вимогою вжити в межах компетенції всі необхідні заходи для забезпечення можливості проведення мирного зібрання.

Як наслідок, цього року у столиці фактично вперше за історію проведення організатори та учасники «Маршу рівності» мали можливість безперешкодно реалізувати своє право на мирне зібрання завдяки співпраці органів місцевого самоврядування та Національної



поліції, якою було вжито належні і достатні заходи безпеки і громадського порядку до, під час та після проведення мирного зібрання.

### **3.6. Дискримінація за іншими ознаками**

У полі зору Уповноваженого у 2016 році перебували також питання, пов'язані з протидією та запобіганням дискримінації за ознакою віку. Слід зауважити, що кількість повідомлень про дискримінацію за ознакою віку є порівняно невеликою та становить лише 4% від загальної кількості повідомлень про дискримінацію, отриманих Уповноваженим у 2016 році. Разом із тим результати здійснюваного моніторингу та аналіз ситуації засвідчують існування вказаної проблеми, яка має переважно латентний характер, зокрема, через її недостатнє усвідомлення у суспільстві.

Так, під час здійснення моніторингу стану дотримання принципу рівності та недискримінації в мережі Facebook було виявлено публікацію генерального директора КП «Київпаstrанс» стосовно запровадження для водіїв старше 51 року, що працюють на вказаному комунальному підприємстві, обов'язкового проходження медичних оглядів раз на 6 місяців.

Разом із тим нормами Положення про медичний огляд кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів, затвердженого спільним наказом Міністерства охорони здоров'я та Міністерства внутрішніх справ від 31.01.2013 № 65/80, передбачено, що водії, які виконують роботи з перевезення пасажирів та вантажів, підлягають періодичному медичному огляду один раз на рік. При цьому вказаним Положенням не передбачено диференціації водіїв громадського транспорту за віком та не встановлено окремого порядку проходження періодичних медичних оглядів для водіїв віком старше 51 року.

Ураховуючи зазначене, Уповноваженим за вказаним фактом було відкрито провадження, в рамках якого до керівництва КП «Київпаstrанс» було направлено запит, в якому наголошено на недопустимості встановлення неоднакових вимог до водіїв залежно від їх віку.

У результаті реагування Уповноваженого КП «Київпаstrанс» скасувало окремий порядок проходження періодичних медичних оглядів для водіїв віком старше 51 року.

Крім того, Уповноваженим у рамках здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина під час реалізації повноважень, визначених статтею 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», було встановлено невідповідність окремих положень Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) та



Кримінального кодексу України (далі – КК України) принципу рівності та недискримінації.

Зокрема, вказане стосується встановлених пунктом 2 частини другої статті 101 КВК України обмежень для осіб, які досягнули пенсійного віку або є інвалідами I-II групи, у можливості переведення до дільниці соціальної реабілітації, а також встановленої КК України процедури заміни судом особам, які відбувають покарання у виді обмеження або позбавлення волі, невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням.

У зв'язку із зазначеним Уповноважений звернувся до Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності з проханням ініціювати внесення змін до Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України у зв'язку із наявністю в них положень, що призводять до дискримінації за ознакою віку та інвалідності.

Крім того, у 2016 році Уповноваженим також фіксувалися випадки дискримінації за ознакою місця проживання.

Так, до Уповноваженого звернувся громадянка Л. стосовно наявності ознак дискримінації у вимогах до кандидата на посаду керівника факультету, встановлених нормами Статуту Львівського національного університету ім. І.Франка. Зокрема, пунктом 6.1.2.2 вказаного Статуту, було визначено, що претендентом на посаду декана може бути особа, яка впродовж останніх 5 років перед обранням працювала в Університеті на науково-педагогічних посадах на постійній основі.

Разом із тим Законом України «Про вищу освіту» вимог щодо наявності стажу роботи у вищому навчальному закладі, в який подається претендент на посаду керівника факультету, не передбачено.

Водночас з пункту 6.1.2.2 Статуту вказаного Університету вбачалося, що визначальною умовою допуску особи до конкурсу є наявність 5 років стажу науково-педагогічної роботи на постійній основі в Університеті. Такі умови, в свою чергу, ставили у несприятливе становище осіб, які протягом останніх 5 років працювали в іншому ВНЗ, та позбавляли їх права на участь у конкурсі на вказану посаду, оскільки, навіть маючи належну кваліфікацію, відповідний науковий ступінь, вагомі досягнення у сфері наукової та викладацької діяльності та навіть більше ніж п'ятирічний досвід науково-педагогічної діяльності, такі особи не мали змоги претендувати на посаду декана в Університеті.

Таким чином, встановлення вказаних вимог до кандидата на посаду керівника факультету порушувало принцип рівності та недискримінації у забезпеченні права особи на працю.

Зважаючи на зазначене, Уповноваженим на ім'я ректора ЛНУ ім. Івана Франка було скеровано вимогу стосовно необхідності

приведення абзацу другого пункту 6.1.2.2 Статуту Університету у відповідність із нормами антидискримінаційного законодавства.

Завдяки реагуванню Уповноваженого Вченою радою Університету було прийнято рішення про внесення змін до Статуту ЛНУ ім. І.Франка та вилучення з нього положень, що встановлюють вимоги дискримінаційного характеру до кандидатів на посаду керівника факультету.

Разом із тим слід навести ще один приклад позитивного результату реагування Уповноваженого на дискримінацію за ознакою місця проживання.

Уповноважений звернулася до Конституційного Суду України з конституційним поданням стосовно визнання таким, що суперечить Конституції України, положення абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811–ХІІ (зі змінами), згідно з яким виплата допомоги при народженні дитини припиняється «у разі виникнення інших обставин».

На переконання Уповноваженого, зазначене положення не надає особі можливості передбачати, які саме дії чи обставини можуть призвести до припинення виплати їй допомоги при народженні дитини, та наділяє державні органи необмеженою дискрецією у вирішенні питання щодо припинення виплати такої допомоги і, відповідно, не забезпечує захист особи від свавільного втручання.

За результатами розгляду вказаного конституційного подання Конституційний Суд України 08.06.2016 прийняв Рішення, яким визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), абзац сьомий частини дев'ятої статті 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року № 2811–ХІІ з наступними змінами, згідно з яким виплата допомоги при народженні дитини припиняється «у разі виникнення інших обставин».

Водночас у рамках відкритого Уповноваженим провадження щодо прямої дискримінації за ознакою місця проживання, яка полягає у припиненні виплати допомоги при народженні та по догляду за дитиною особам, які тимчасово перебувають разом з дитиною за межами України, Уповноваженим було направлено низку запитів до Міністерства соціальної політики України, Міністерства закордонних справ України щодо вирішення питання забезпечення права осіб з дітьми, які перебувають за межами України, на належні соціальні виплати.

Зокрема, Міністерству соціальної політики України у вказаних запитах неодноразово було наголошено на необхідності виконання вищезазначеного рішення Конституційного Суду України та вказано, що наразі у Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»

закріплений вичерпний перелік обставин, за яких припиняється виплата допомоги при народженні дитини та по догляду за дитиною. Відтак, відсутні правові підстави припинення виплати допомоги при народженні дитини та по догляду за дитиною особам, які тимчасово перебувають разом з дитиною за межами України.

Завдяки ініціативі Уповноваженого було досягнуто домовленостей щодо розроблення Міністерством соціальної політики України та Міністерством закордонних справ України відповідного механізму, що дозволить отримувати допомогу особам, які разом з дитиною перебувають за межами України.

## РОЗДІЛ 4. ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ

Право на судовий захист – це гарантована державою можливість кожного звернутись до суду за захистом своїх порушених чи оспорюваних прав.

Однак, не зважаючи на те, що таке право гарантовано Конституцією України, право на судовий захист залишається у нашій країні одним із найбільш порушуваних прав громадян. І порушується воно ні ким іншим, як самими ж державними органами, які покликані забезпечувати правопорядок, захист прав і свобод людини у будь-якій сфері суспільного життя.

Щороку до Уповноваженого з прав людини надходять тисячі звернень громадян щодо порушення їх прав чи інтересів, і більшість з цих скарг так чи інакше пов'язана з їх судовим захистом.

Як і в попередні роки, громадяни продовжують скаржитись на правоохоронні органи, органи прокуратури й суди, вказуючи на їх корупційні зв'язки, скаржаться вже і на новостворені органи поліції та органи, що не так давно сформовані для запобігання корупції та розкриття корупційних правопорушень.

В 2016 році з питань судового захисту до Уповноваженого надійшло **4512** звернень, у той час як в 2015 році надійшло 4720, в 2014 році – 5184, в 2013 році – 4717, в 2012 році – 5836.

Не зважаючи на реформування органів кримінальної юстиції, створення нових правоохоронних органів та впровадження в життя оновленої судової реформи, кількість скарг, адресованих Уповноваженому із вищезазначених питань, вказує на системні недоліки у роботі вказаних органів, які успішно успадкувалися від старої системи цих органів та наразі створюють підґрунтя для порушення прав, свобод та інтересів громадян.

### ***4.1. Право на захист у кримінальному провадженні***

Більшість скарг, які надходять до Уповноваженого з вказаного питання, пов'язані саме з якістю та строками досудового розслідування у кримінальних провадженнях та здійсненням контролю процесуальними керівниками за дотриманням процесуального законодавства та прав і свобод учасників кримінального провадження.

Так, в 2016 році з цього приводу до Уповноваженого надійшло **3669** звернень (в 2015 році – 3450 звернень, в 2014 році – 4276 звернень, в 2013 році – 3690 звернень).

Аналіз отриманих скарг вказує на те, що більшість порушень прав чи свобод у кримінальному провадженні допускається саме під час досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Також сумним спостереженням є те, що вже четвертий рік поспіль до Уповноваженого надходять скарги на порушення тих прав і свобод, тих положень кримінального процесуального законодавства, на яких Уповноваженим вже наголошувалось у чотирьох її попередніх щорічних доповідях, – це невнесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) відомостей про вчинення кримінальних правопорушень, безпідставне закриття кримінальних проваджень, незаконне затримання, порушення права на захист, тривале кримінальне переслідування тощо.

Більшість таких скарг надійшли із Запорізької, Харківської, Львівської, Дніпропетровської, Одеської, Сумської, Київської областей та м. Києва.

Отримуючи подібні скарги, Уповноважений у переважній більшості зверталась до органів прокуратури різних рівнів для проведення перевірки фактів порушень чинного кримінального процесуального законодавства та вжиття відповідних заходів реагування, оскільки відповідно до КПК саме органи прокуратури здійснюють контроль за дотриманням законодавства під час досудового розслідування кримінальних правопорушень. І як свідчить статистика, у **526** випадках цими органами підтверджено порушення прав заявників та вжито заходів щодо їх поновлення.

#### **4.1.1. Порушення прав і свобод під час досудового розслідування**

Із 3669 звернень, що надійшли до Уповноваженого в 2016 році та в яких порушувались питання порушення прав і свобод під час досудового розслідування, 253 – скарги щодо невнесення до ЄРДР відомостей про вчинення кримінальних правопорушень, 394 – скарги на безпідставне порушення кримінальних проваджень, 349 – скарги на безпідставне закриття кримінальних проваджень, 232 – скарги на тривале досудове розслідування, 272 – скарги на порушення права на захист, 176 – скарги на незаконне затримання, решта – скарги на рішення, дії, бездіяльність слідчого, прокурора тощо.



#### **4.1.1.1. Скарги на невнесення до ЄРДР відомостей про вчинення кримінального правопорушення**

Відповідно до чинного КПК слідчий, прокурор зобов'язані невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, внести відповідні відомості до вказаного реєстру та розпочати розслідування, а також обов'язок слідчого, прокурора, іншої уповноваженої службової особи прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення; при цьому відмова у прийнятті та реєстрації таких заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення не допускається (стаття 214).

Згідно із статтею 25 КПК прокурор, слідчий зобов'язані в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування в разі надходження заяви (повідомлення) про вчинення кримінального правопорушення.

При цьому чинний КПК надає можливість оскаржити слідчому судді бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення (стаття 303).

Саме завдяки наявності такого механізму оскарження бездіяльності правоохоронних органів громадяни мають можливість поновити своє право на захист від вчиненого кримінального правопорушення.

Скарги, які щоденно надходять до Уповноваженого, вказують на те, що заяви про вчинення злочинів розглядаються правоохоронними органами не відповідно до статті 214 КПК, а у порядку, спеціально встановленому відомчими актами цих органів, або відповідно до Закону України «Про звернення громадян», чим нівелюють мету й завдання запровадження ЄРДР та взагалі новітню філософію чинного КПК, покликану на захист прав і свобод усіх учасників кримінального провадження з перших годин здійснення досудового розслідування.

Як і в минулі роки, скарги на невнесення до ЄРДР відомостей про вчинення кримінального правопорушення продовжують бути одним із найпоширеніших предметів скарг на правоохоронні органи, які вибірково вносять до ЄРДР відповідну інформацію та вишукують підстави для уникнення її реєстрації.

Наприклад, у лютому 2016 року до Уповноваженого надійшло звернення від жителя Житомирської області Андрія О., який скаржився на те, що з листопада 2015 року Брусилівське відділення поліції Коростишівського ВП ГУ НП в Житомирській області не вносить до

ЄРДР відомості за фактом умисного утримання заявника у підвалі будинку та викрадення його трактора й іншого майна відомими йому особами. Протягом трьох місяців з приводу бездіяльності співробітників поліції Андрій О. неодноразово звертався до Коростишівської місцевої прокуратури Житомирської області, однак зрушень за його заявою не відбулось. Лише після звернення Уповноваженого до прокуратури Житомирської області вказана місцева прокуратура повідомила, що 29 березня 2016 року вищезазначеним відділенням поліції нарешті внесені відомості до ЄРДР за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого статтею 356 КК України, та розпочато досудове розслідування.

В листопаді 2016 року до Уповноваженого звернулись жителі Самбірського району Львівської області з приводу неправомірного відчуження головою сільської ради та головою районної державної адміністрації земель пайового фонду села, в якому вони проживають. Заявники повідомили, що із заявами про вчинення злочину вони неодноразово звертались до місцевої поліції, однак будь-яких відповідей вони не отримали. У зв'язку з цим Уповноважений звернувся до прокуратури Львівської області, яка в січні 2017 року поінформувала, що дійсно попередні звернення заявників реєструвались в ЖЄО без внесення відповідних відомостей до ЄРДР. Перевіривши законність дій Самбірського відділу поліції, Самбірською місцевою прокуратурою 16 грудня 2016 року внесено відомості до ЄРДР з попередньою правовою кваліфікацією за частиною першою статті 366 КК України, про що заявників повідомлено.

Цікавим спостереження є той факт, що в 2016 році у більшості випадків скарги надходили саме на бездіяльність органів прокуратури щодо внесення в ЄРДР заяв про кримінальні правопорушення, вчинені безпосередньо співробітниками правоохоронних органів.

В рамках провадження Уповноваженого за такими скаргами виявлялось, що відомості про неправомірні дії чи перевищення повноважень правоохоронців до ЄРДР, як і в минулі роки, вносились лише на виконання ухвал слідчих суддів або за зверненням Уповноваженого до органів прокуратури вищого рівня.

Траплялись також випадки, коли у відповідь на запити Уповноваженого органи прокуратури проводили службові перевірки за вищевказаними фактами. Однак у більшості випадків за результатами цих перевірок вказані факти не знаходили свого підтвердження, у зв'язку з чим Уповноваженому повідомляли про відсутність підстав для внесення відомостей до ЄРДР.

Наприклад, в квітні 2016 року до Уповноваженого звернувся Василь Б. з приводу перевищення службових повноважень

співробітниками Києво-Святошинського відділу поліції у Київській області під час його затримання у грудні 2015 року та умисного заподіяння йому тяжких тілесних ушкоджень, що підтверджується відповідним висновком судово-медичної експертизи. Відомості до ЄРДР за даним фактом були внесені 11 липня 2016 року тільки після звернення Уповноваженого до прокуратури Київської області.

В травні 2016 року відкрито провадження Уповноваженого в інтересах Олександра К., який скаржився на бездіяльність Генеральної прокуратури України щодо розгляду його заяви, поданої у вересні 2015 року, про застосування фізичного насильства при його затриманні співробітниками Білоцерківського МВ ГУ МВС України у Київській області. В рамках провадження Уповноваженого було встановлено, що **у вересні 2015 року** зазначену бездіяльність Генеральної прокуратури України заявник оскаржив до слідчого судді Печерського районного суду м. Києва, який з формальних причин відкладав розгляд скарги Олександра К. аж до серпня 2016 року. **І лише після звернення Уповноваженого до вказаного суду слідчий суддя 9 серпня 2016 року задовольнив скаргу Олександра К. та зобов'язав уповноважених осіб Генеральної прокуратури України внести до ЄРДР відомості за заявою скаржника.** Ухвала слідчого судді виконана 30 серпня 2016 року, кримінальне провадження за заявою Олександра К. спрямовано до прокуратури Київської області для організації досудового розслідування.

У червні 2016 року до Уповноваженого звернулись матір та цивільна дружина жителя Донецької області Ігоря К. у зв'язку з викраденням особистого майна Ігоря К. під час його затримання 10 травня 2016 року у зв'язку з підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. Скарги жінок з цього приводу місцевим органом поліції не розглядались. Однак за зверненням Уповноваженого до прокуратури Донецької області за даним фактом слідчим управлінням прокуратури Донецької області 25 серпня 2016 року внесені відомості до ЄРДР за частиною першою статті 365 КК України відносно співробітників поліції.

В жовтні 2016 року до Уповноваженого звернувся Олексій М., житель Запорізької області, щодо протиправних дій працівників Комунарського відділення поліції Дніпровського ВП ГУ НП в Запорізькій області, які декілька днів утримували заявника у приміщенні відділення та спричиняли фізичне насильство. Прокуратура Запорізької області у відповідь на запит Уповноваженого повідомила, що цією прокуратурою 23 листопада 2016 року за даним фактом внесені відповідні відомості до ЄРДР та розпочато розслідування.

А ось класичний приклад реагування правоохоронних органів на скарги щодо неправомірних дій співробітників підлеглих підрозділів.

У жовтні 2016 року до Уповноваженого звернувся Богдан К., житель Вінницької області, із заявою про вчинення корупційних дій, вимагання грошових коштів, зловживання владою та службовим становищем, перевищення службових повноважень, нанесення тілесних ушкоджень, незаконне його затримання співробітниками Білоцерківського ВП ГУ НП в Київській області. В скарзі Богдан К. повідомив, що 30 вересня 2016 року у м. Біла Церква за місцем проживання його колишньої дружини, до якої він приїхав передати кошти в рахунок аліментів на утримання їхньої дитини, його було затримано невідомими особами в цивільному одязі. Ці особи наділи на нього кайданки та певний час у під'їзді вказаного будинку утримували його у лежачому положенні до приїзду осіб, яких вони викликали та які мали стати свідками затримання Богдана К. у зв'язку із зберіганням ним наркотичних засобів. До приїзду «свідків» особи, що затримали Богдана К., підклали у його карман якийсь поліетиленовий пакет з невідомим вмістом. На прохання Богдана К. пояснити, що відбувається, хто ці особи, що його утримують, та причини затримання, ці правоохоронці (про що стало відомо пізніше) відповіли брудною лайкою та погрозами фізичної розправи в камері зі злочинцями. Згодом один із правоохоронців, один на один, повідомив Богдану К. про те, що йому потрібно протягом 5-10 днів знайти 30 тисяч гривень для того, щоб дану справу було закрито, в іншому випадку він буде відбувати строк за скоєння тяжкого злочину. Через декілька днів Богдан К. звернувся зі скаргами на викладені події до Генеральної прокуратури України, прокуратури Київської області, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, Міністра внутрішніх справ України, Департаменту внутрішньої безпеки МВС України. Через деякий час Богдану К. зателефонував дільничний інспектор поліції та запросив його на зустріч, оскільки всі вищевказані скарги були надіслані для розгляду та реагування до Білоцерківського відділу поліції, тобто до того органу, який і вчинив порушення, на які скаржився Богдан К.

В рамках провадження Уповноваженого в інтересах Богдана К. прокуратура Київської області листом від 26 грудня 2016 року повідомила Уповноваженого, що за фактом можливого вчинення неправомірних дій працівниками Білоцерківського ВП ГУ НП в Київській області 19 грудня 2016 року внесено відомості до ЄРДР за частиною першою статті 365 КК України та розпочато досудове розслідування.

Окрім викладеного, на окрему увагу заслуговують випадки умисного невиконання органами прокуратури ухвал слідчих суддів, якими зобов'язано їх внести до ЄРДР відомості стосовно вчинення співробітниками поліції чи інших правоохоронних органів кримінальних правопорушень. На жаль, така практика набрала вже системного характеру.

Ось типовий приклад.

В жовтні 2016 року звернувся до Уповноваженого підозрюваний Костянтин К., який утримується в одній із установ виконання покарань, з приводу невиконання прокуратурою Дніпропетровської області ухвали слідчого судді Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська від 22 червня 2015 року, якою вказану прокуратуру зобов'язано внести відомості до ЄРДР за заявою заявника від 26 травня 2015 року стосовно вчинення щодо нього кримінального правопорушення, вчиненого співробітниками правоохоронних органів. Протягом року заявник тричі звертався до органів прокуратури усіх рівнів щодо виконання вищевказаної ухвали слідчого судді, однак жодної відповіді від жодного органу не отримав.

У відповідь на звернення Костянтина К. Уповноважений звернулася до Генеральної прокуратури України, яка доручила прокуратурі Дніпропетровської області провести відповідну перевірку. Вказана прокуратура листом від 16 січня 2017 року повідомила про внесення цією прокуратурою відомостей до ЄРДР за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 365 КК України, при цьому не вказавши дати внесення.

Аналогічні випадки мали місце у Вінницькій, Сумській, Дніпропетровській, Київській областях.

Отже, звернення громадян протягом чотирьох років дії КПК 2012 року засвідчують, що співробітники правоохоронних органів та органів прокуратури свідомо порушують положення статті 214 КПК та ухиляються від свого обов'язку вносити до ЄРДР заяви про кримінальні правопорушення. Зокрема, в органах поліції такі заяви, як правило, реєструються у журналі єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, що ведеться відповідно до Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженої наказом МВС України від 19 листопада 2012 року № 1050. Після реєстрації таких заяв у ЖЕО органи поліції проводять перевірки, за результатами яких складають висновки про відсутність складу кримінального правопорушення.

При цьому у відповідях на запити Уповноваженого щодо розгляду вказаних заяв органи поліції повідомляють, що такі заяви



відповідно до Закону України «Про звернення громадян» ними долучаються до матеріалів перевірки, про результати якої у більшості випадків заявники не повідомляються, що в свою чергу також спричиняє потік скарг до Національної поліції та до Уповноваженого.

Якщо ж говорити про кримінальні правопорушення, вчинені співробітниками правоохоронних органів, то заяви про такі правопорушення розглядаються органами прокуратури формально, без проведення об'єктивної та неупередженої перевірки. А якщо такі відомості й вносяться до ЄРДР, то кримінальні провадження за такими фактами швидко закриваються відповідно до пунктів 1, 2 частини першої статті 284 КПК, що є причиною обґрунтованих скарг до Генеральної прокуратури України, слідчих суддів та до Уповноваженого.

Отже, протягом чотирьох років дії КПК 2012 року спостерігаємо, що правоохоронні органи та органи прокуратури продовжують порушувати статті 25, 214 КПК, забуваючи, що їх головним завданням є невідкладне реагування та вжиття дієвих заходів щодо швидкого розкриття кримінальних правопорушень з дотриманням законодавства та прав і свобод усіх учасників кримінального провадження.

Таке ставлення до виконання своїх обов'язків може пояснюватись лише мовчазною згодою вищестоящого керівництва на формальне виконання підлеглими своїх службових обов'язків, відсутністю контролю з їх боку та недостатньою фаховою підготовкою співробітників правоохоронних органів усіх рівнів.

#### **4.1.1.2. Скарги на безпідставне порушення кримінальних проваджень**

До Уповноваженого продовжують надходити скарги громадян на безпідставне порушення щодо них кримінальних проваджень та безпідставне їх кримінальне переслідування. У таких зверненнях, як правило, йде мова про фальсифікацію матеріалів кримінальних проваджень, про змову співробітників поліції з працівниками прокуратури та судьями, внаслідок чого заявники тривалий час перебувають під вартою.

Слід зазначити, що наведені доводи заявників пізніше підтверджуються судовими рішеннями, відповідно до яких суд виправдовує заявників за недоведеністю їх вини у вчиненні інкримінованих їм злочинів.

Так, наприклад, з травня 2013 року тривало провадження Уповноваженого в інтересах Костянтина Ч., якого в травні 2013 року



взято під варту у зв'язку з підозрою у вчиненні злочину за частиною другою статті 187 КК України та якого вироком Суворовського районного суду м. Херсона від 5 червня 2014 року визнано винним у вчиненні вказаного злочину. Суд апеляційної інстанції ухвалою від 9 вересня 2014 року залишив рішення суду першої інстанції без змін. Проте ухвалою Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 23 вересня 2015 року скасовано всі рішення у цій справі та направлено справу на новий судовий розгляд до суду першої інстанції. Врешті-решт 19 січня 2016 року ухвалою Суворовського районного суду м. Херсона обвинувальний акт щодо Костянтина Ч. повернуто до Херсонської місцевої прокуратури на доопрацювання.

З липня 2014 року тривало провадження Уповноваженого в інтересах Владислава П., який також повідомляв про безпідставне затримання його у травні 2013 року та визнання його вироком Білозерського районного суду Херсонської області від 26 березня 2014 року винним у вчиненні злочину за частиною другою статті 115 КК України й призначення покарання до довічного позбавлення волі. В рамках провадження Уповноваженого за зверненнями Владислава П. було встановлено, що ухвалою Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 жовтня 2015 року скасовано вирок суду першої інстанції та ухвалу суду апеляційної інстанції у цій справі, а справу направлено на новий апеляційний розгляд. Пізніше, 9 лютого 2016 року, апеляційний суд Херсонської області скасував вищевказаний вирок Білозерського районного суду щодо Владислава П. та направив справу на додаткове розслідування.

З листопада 2014 року тривало провадження Уповноваженого в інтересах Вікторії П., яка разом з іншими особами звинувачувалась у скоєнні злочину, передбаченого частиною другою статті 115 КК України. Вікторія П. скаржилась Уповноваженому на безпідставне притягнення до кримінальної відповідальності та тривалий судовий розгляд її справи, у зв'язку з чим Уповноваженим було прийнято рішення про присутність представника у даному судовому процесі. В рамках моніторингу вказаної справи було встановлено, що ухвалою Новомосковського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 12 грудня 2014 року вказану кримінальну справу було направлено до Новомосковської міжрайонної прокуратури Дніпропетровської області для проведення додаткового розслідування. В травні 2015 року обвинувальний акт щодо Вікторії П. та інших осіб скеровано до Новомосковського міськрайонного суду для здійснення судового провадження. І як наслідок, 2 листопада 2016 року судом першої інстанції заявницю визнано невинуватою та виправдано на

підставі пункту 2 частини першої статті 373 КПК за недоведеністю вчинення нею тяжкого кримінального злочину.

З жовтня 2015 року тривало провадження Уповноваженого в інтересах Андрія С., якого разом з іншою особою в січні 2010 року взято під варту та якому пред'явлено обвинувачення у вчиненні злочину, передбаченого частиною другою статті 121 КК України. У своєму зверненні Андрій С. інформував, що вирок Комарівського районного суду м. Житомира від 14 березня 2011 року, який був залишений без змін ухвалою апеляційного суду Житомирської області від 18 жовтня 2011 року, його було визнано винним у вчиненні зазначеного злочину. Однак ухвалою Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 20 вересня 2012 року усі зазначені рішення були скасовані, а справу направлено на новий судовий розгляд. У подальшому у вказаній справі судом першої інстанції 23 листопада 2015 року повторно постановлено обвинувальний вирок щодо заявника, який був оскаржений в апеляційному порядку.

У зв'язку з тривалим судовим розглядом даної кримінальної справи Уповноваженим прийнято рішення щодо присутності представника у згаданому судовому процесі з метою моніторингу дотримання судом його процесуальних прав. В результаті 1 березня 2016 року апеляційний суд Житомирської області ухвалив рішення, згідно з яким вирок щодо Андрія С. скасовано, виправдано за недоведеністю його вини у вчиненні вищевказаного злочину та негайно звільнено з-під варту у залі суду.

І таких прикладів не мало.

Аналізуючи звернення громадян з приводу безпідставного притягнення їх чи їхніх рідних до кримінальної відповідальності та спостерігаючи за ходом судового розгляду кримінальних проваджень під час моніторингу дотримання судом процесуальних прав заявників, в рамках кожного провадження Уповноважений виявляє ті чи інші порушення кримінального процесуального законодавства з боку як співробітників міліції - наразі вже поліції, що здійснювали досудове розслідування, так і їх процесуальних керівників - прокурорів, які мали здійснювати контроль за дотриманням законодавства у кримінальному провадженні.

Причиною допущення порушень закону та прав і свобод учасників кримінального провадження з боку співробітників правоохоронних органів є їх непрофесійність, плинність кадрів та відсутність контролю за їх діяльністю.

Однак головною причиною фальсифікації кримінальних проваджень є так звана «тіньова» звітність по розкриттю

кримінальних проваджень, запроваджена в правоохоронних органах ще за радянських часів. Доведення до слідчих показників розкриття по кожному виду кримінальних правопорушень за звітний період спонукає слідчих вдаватись до порушень процесуального закону, зловживання службовим становищем, перекручення обставин кримінального правопорушення, підтасовки фактів тощо.

#### **4.1.1.3. Скарги на безпідставне закриття кримінальних проваджень**

Численними скаргами до Уповноваженого є скарги на поверхневе проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень та внаслідок цього безпідставне прийняття рішень про закриття кримінальних проваджень.

З приводу необґрунтованого або передчасного закриття кримінальних проваджень до Уповноваженого в 2016 році надійшло біля 130 звернень громадян.

Слід зауважити, що чинним КПК визначено перелік підстав для закриття кримінального провадження, до якого, зокрема, входить встановлення відсутності події кримінального правопорушення та встановлення відсутності в діянні складу кримінального правопорушення. Про закриття кримінального провадження слідчий, прокурор приймає постанову, яку може бути оскаржено в установленому цим Кодексом порядку (стаття 284).

Наприклад. В березні 2016 року до Уповноваженого звернулася жителька Вінницької області пані Н. з приводу ненадання ні роботодавцем її сина, ні правоохоронними органами будь-якої інформації щодо загибелі сина Василя Б. в січні 2015 року у м. Києві.

На запит Уповноваженого за даним зверненням прокуратура м. Києва в травні 2016 року повідомила, що слідчим відділом Оболонського УП ГУНП у м. Києві здійснювалось досудове розслідування у кримінальному провадженні від 18 січня 2015 року за фактом порушення правил пожежної безпеки, яке призвело до пожежі та загибелі Василя Б. та ще одного чоловіка, за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною другою статті 270 КК України. 21 березня 2015 року вказане кримінальне провадження було закрито на підставі пункту 2 частини першої статті 284 КПК. Однак після вивчення матеріалів даного провадження прокуратурою м. Києва встановлено, що рішення про його закриття прийнято без проведення всіх необхідних слідчих дій, у зв'язку з чим 6 травня 2016 року вказане рішення скасовано, а процесуальним керівником слідчому надано письмові вказівки.

У червні 2016 року відкрито провадження Уповноваженого за зверненням жителя м. Дніпро Юрія Б., який скаржився на неналежне досудове розслідування у кримінальному провадженні за його заявою від 20 лютого 2015 року за фактом підроблення державного акта встановлення меж його земельної ділянки. Протягом 2015 року заявник не міг отримати від Кіровського ВП ДВП ГУНП в Дніпропетровській області будь-якої інформації щодо стану досудового розслідування.

У відповідь на лист Уповноваженого прокуратура Дніпропетровської області у серпні 2016 року повідомила, що слідчим за результатами досудового розслідування 27 липня 2016 року винесено постанову про закриття кримінального провадження на підставі пункту 2 частини першої статті 284 КПК, яку процесуальним керівником 5 серпня 2016 року скасовано, а 8 серпня 2016 року підслідність визначено за СВ Ленінського ВП Дніпропетровського ВП ГУНП в Дніпропетровській області. В грудні 2016 року прокуратура Дніпропетровської області на повторний запит Уповноваженого повідомила, що 28 вересня 2016 року слідчим знову прийнято рішення про закриття даного провадження, яке 26 грудня 2016 року процесуальним керівником скасовано, а матеріали направлено для подальшого досудового розслідування.

Слід зазначити, що в рамках провадження Уповноваженого за скаргами на неналежне досудове розслідування з'ясовувалось, що кримінальні провадження, про які йшла мова у скаргах, давно закриті без повідомлення про це заявників, що є порушенням статті 284 КПК, відповідно до якої копії постанов слідчого, прокурора про закриття кримінальних проваджень мають надсилатись визначеному колу осіб.

Так, наприклад, у липні 2016 року до Уповноваженого звернулась жителька Івано-Франківської області Оксана В. з приводу неналежного досудового розслідування у кримінальному провадженні від 15 червня 2013 року за її заявою за фактом заволодіння шахрайським способом її грошовими коштами під приводом працевлаштування її сина, внаслідок чого 31 липня 2015 року вказане кримінальне провадження безпідставно було закрито. Заявниця також повідомила, що всупереч чинному КПК копію постанови про закриття кримінального провадження від слідчого вона так і не отримала.

На запит Уповноваженого прокуратура Івано-Франківської області повідомила, що за результатами перевірки стану досудового розслідування у вказаному кримінальному провадженні виявлено, що рішення про його закриття прийнято передчасно, а тому 12 вересня 2016 року постанова про закриття кримінального провадження скасована, а провадження направлено для подальшого розслідування.

У жовтні 2016 року звернулась до Уповноваженого жителька м. Києва Валентина Д., потерпіла у кримінальному провадженні від

10 листопада 2013 року за фактом умисного знищення її майна, досудове розслідування у якому здійснювалось Дарницьким РУ ГУ МВС України в м. Києві. У скарзі до Уповноваженого Валентина Д. повідомила, що протягом 2015-2016 року вона тричі зверталась до слідчого із заявою надіслати їй копію постанови про закриття вказаного кримінального провадження від 11 лютого 2015 року для її оскарження в судовому порядку. Однак копії вказаного рішення так і не було надіслано. Більш того, заявниця додала до своєї скарги копію ухвали слідчого судді Дарницького районного суду м. Києва від 28 жовтня 2016 року, якою зобов'язано слідчого направити Валентині Д. копію постанови про закриття згаданого кримінального провадження.

Як і в минулому році, велику частку у цій категорії скарг займали скарги на безпідставне закриття кримінальних проваджень, що були порушені за фактами перевищення працівниками правоохоронних органів службових повноважень.

Наприклад, у квітні 2016 року до Уповноваженого звернувся житель м. Львова Мирон К. щодо неналежного здійснення досудового розслідування у кримінальному провадженні за частиною другою статті 365 КК України за фактом перевищення влади та службових повноважень працівниками Залізничного РВ ЛМУ ГУ МВС у Львівській області в ході розслідування кримінальної справи за обвинуваченням Мирона К. та інших двох осіб у вчиненні особливо тяжких злочинів. У своєму зверненні Мирон К. повідомляв про те, що в 2011 році, коли його було затримано у зв'язку з підозрою у вчиненні зазначених злочинів, працівниками вказаного підрозділу міліції було застосовано до нього фізичне насильство з метою отримання зізнання у цьому злочині. Скарги з цього приводу, які подавались протягом всього цього часу його захисником та дружиною, або губились в кабінетах органів прокуратури, або залишались без будь-якого реагування. Лише 23 вересня 2015 року за заявою Мирона К. все ж таки були внесені відповідні відомості до ЄРДР. Однак, незважаючи на те, що в матеріалах провадження знаходиться висновок судово-медичної експертизи про спричинення Мирону К. у вказаний період часу тілесних ушкоджень, 30 жовтня 2015 року слідчим прокуратури Львівської області приймається рішення про закриття даного кримінального провадження.

У відповідь на запит Уповноваженого прокуратура Львівської області листом від 8 червня 2016 року повідомила, що вивченням матеріалів вказаного провадження встановлено, що рішення про закриття провадження від 30 жовтня 2015 року прийнято передчасно, а тому 11 березня 2016 року вказану постанову скасовано, а матеріали кримінального провадження направлено слідчому для проведення подальшого розслідування. При цьому слідчому надані письмові вказівки у порядку статті 36 КПК, в тому числі щодо розгляду



клопотання заявника про визнання його потерпілим у вказаному провадженні.

Аналогічне звернення у квітні 2016 року надійшло до Уповноваженого від жителя м. Києва Андрія Й., якого в 2012 році затримали співробітники Шевченківського РУ ГУ МВС України у м. Києві та в нічний час без реєстрації у журналі доставлених чи затриманих осіб у приміщенні райвідділу проводили допит заявника із застосування недозволених методів та фізичного насильства з метою отримання зізнання у вбивстві трьох людей. Лише 4 липня 2014 року за заявою адвоката Андрія Й. внесені відомості до ЄРДР та розпочато розслідування за фактом протиправних дій слідчого, які полягали у перевищенні службових повноважень, що завдало істотної шкоди правам та інтересам Андрія Й., за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 365 КК України. 16 жовтня 2014 року Андрія Й. визнано потерпілим. Однак у подальшому будь-який слідчих дій проведено не було.

У даній справі на запит Уповноваженого прокуратура м. Києва листом від 15 червня 2016 року повідомила, що 31 травня 2016 року вказане кримінальне провадження було закрито на підставі пункту 2 частини першої статті 284 КПК у зв'язку з відсутністю складу кримінального правопорушення. Водночас після проведення перевірки встановлено, що дане рішення прийнято передчасно, з порушенням вимог статей 2, 9, 38 КПК, а тому постанову слідчого про закриття кримінального провадження скасовано.

В листопаді 2016 року до Уповноваженого звернувся Олександр К., який наразі відбуває покарання, з приводу безпідставного закриття **29 грудня 2015 року** СВ Бориспільського МВ ГУ МВС України в Київській області кримінального провадження за його заявою **від 20 грудня 2015 року** за фактом спричинення йому тяжких тілесних ушкоджень співробітниками цього відділу міліції - у зв'язку з відсутністю складу злочину. При цьому Бориспільська місцева прокуратура листом від 3 жовтня 2016 року повідомила Олександра К. про те, що оскільки тяжкі тілесні ушкодження він наніс собі самостійно з власної необережності, що підтверджується його письмовими поясненнями, вказане рішення є законним та обґрунтованим, а тому підстав для його скасування немає.

В той же час у відповідь на запит Уповноваженого щодо викладених обставин Бориспільська місцева прокуратура листом від 14 грудня 2016 року повідомила, що рішення про закриття кримінального провадження є необґрунтованим, в ході розслідування не проведено всіх необхідних слідчих дій для встановлення обставин злочину. У зв'язку з цим вказане рішення скасовано, а кримінальне провадження направлено для подальшого розслідування.

Наведені приклади свідчать про свідоме приховування чи замовчування слідчими та прокурорами своїх рішень про закриття кримінальних проваджень, оскільки насправді розслідування у таких справах є абсолютно формальними – «для галочки». Підтвердженням тому є ухвали слідчих суддів, якими скасовуються постанови про закриття вказаних кримінальних проваджень як необґрунтовані та передчасні.

*Отже, практика засвідчує, що наразі досудове розслідування у кримінальних провадженнях у більшості випадків проводиться необ'єктивно, неповно, а інколи навіть упереджено, що є причиною появи значної кількості скарг як до Уповноваженого, так і до слідчих суддів.*

#### **4.1.1.4. Скарги на безпідставне затримання осіб у порядку, встановленому статтею 208 КПК**

Черговий раз слід нагадати, що відповідно до статті 29 Конституції України 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, встановленому законом. У разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивоване рішення суду про тримання під вартою. 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.

Чинним КПК передбачені аналогічні норми. Так, статтею 207 Кодексу встановлено, що ніхто не може бути затриманий без ухвали слідчого судді, суду, крім випадків, передбачених цим Кодексом.

Ці випадки визначені статтею 208 КПК, а саме: 1) якщо особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; 2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

В березні 2015 року до статті 208 КПК внесено зміни, відповідно до яких перелік зазначених випадків був доповнений ще одним випадком: якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

Слід наголосити, що протягом чотирьох років дії КПК 2012 року співробітники правоохоронних органів досить часто вдавались до затримання осіб без ухвали слідчого судді за відсутності підстав, встановлених статтею 208 КПК, про що Уповноваженим зазначалось у щорічних доповідях за минулі роки.

Ось класичний приклад, де порушено низку положень процесуального закону.

Чортківським ВП ГУНП в Тернопільській області 16 серпня 2016 року о 15 год. 30 хв. у кабінеті слідчого за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, яке було вчинено ще 27 травня 2016 року, був затриманий Роман Р. Протокол про затримання було складено в цей же день о 18 год. 45 хв.

При цьому у протоколі затримання підставою затримання Романа Р. зазначено: *«1) якщо цю особу застали під час вчинення кримінального правопорушення або замаху на його вчинення; 2) якщо безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин»*. Крім того, у вказаному протоколі не зазначено, у вчиненні якого саме кримінального правопорушення підозрювався Роман Р., а також не зазначено час та місце фактичного затримання. А повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення Роману Р. вручено майже через 2 доби, протягом яких він утримувався в ІТТ вказаного відділу поліції. У матеріалах кримінального провадження також відсутня інформація щодо інформування слідчим рідних та центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання Романа Р.

У даному випадку з моменту скоєння кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрювався Роман Р., до моменту його затримання пройшло понад 2 місяці. Отже, відповідно до норм КПК Роман Р. мав бути затриманий на підставі ухвали слідчого судді, а не в порядку статті 208 КПК.

Крім того, при складанні протоколу затримання Романа Р. порушено вимоги частини п'ятої статті 208 КПК, відповідно до якої в протоколі затримання має бути зазначено дату, точний час і місце затримання.

Також має місце порушення статті 213 КПК, відповідно до якої уповноважена службова особа, що здійснила затримання, зобов'язана негайно повідомити про це орган (установу), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги, та надати можливість затриманій особі можливість негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи.

Слідчим у цій справі також порушено статтю 278 КПК, відповідно до якої письмове повідомлення про підозру затриманій особі має бути вручено не пізніше 24 годин з моменту її затримання. А відповідно до частини третьої статті 278 КПК у разі, якщо особі не вручено повідомлення про підозру після двадцяти чотирьох годин з моменту затримання, така особа підлягає негайному звільненню.

Отже, викладені обставини свідчать про відверте порушення слідчим наведених норм чинного КПК та прав і свобод затриманої особи.

Ще приклад.

В грудні 2016 року до Уповноваженого звернувся адвокат Юрій О. в інтересах Олександра С. зі скаргою на співробітників Червоноградського відділу поліції ГУ НП у Львівській області, які неправомірно затримали у порядку статті 208 КПК його підзахисного. Адвокат повідомив, що 26 листопада 2016 року о 22 год. 30 хв. на Олександра С. був здійснений напад чотирма невідомими особами, які нанесли йому значні тілесні ушкодження, внаслідок яких він втратив свідомість. Після того, як Олександр С. прийшов до тями, він змушений був звернутись до Червоноградської ЦМЛ, де йому було надано першу медичну допомогу. Саме у цій лікарні 27 листопада 2016 року о 01 год. ночі його було затримано працівниками Червоноградського відділу поліції ГУ НП у Львівській області та доставлено у відділ поліції у підозрі у спричиненні тяжких тілесних ушкоджень іншій особі. Адвокат також вказав на те, Олександр С. пробув у приміщенні відділу поліції з 01 год. до 16 год. 27 листопада 2016 року, однак протокол затримання було складено лише о 13 год. цього дня, йому не було надано можливості повідомити про своє затримання ні рідним, ні адвокату; підозру про вчинення злочину пред'явлено вже 28 листопада 2016 року о 12 год., тобто більше ніж через 24 год. з моменту фактичного затримання.

В підтвердження неправомірності дій поліцейських адвокат до свого звернення долучив копію ухвали слідчого судді Червоноградського міського суду Львівської області від 29 листопада 2016 року, який повністю задовольнив його скаргу, подану у порядку статті 303 КПК, та визнав вищезазначені дії співробітників поліції такими, що вчинені з порушенням норм КПК.

Щодо задоволення слідчими суддями клопотань слідчих про взяття під варту осіб, затриманих у порядку статті 208 КПК, слід звернути увагу на таке.

Нагадаю, що відповідно до статті 3 КПК слідчі судді мають здійснювати судовий контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Однак наразі слідчі судді при розгляді **необґрунтованих** клопотань слідчих, прокурорів про взяття під варту осіб задовольняють такі клопотання, обґрунтовуючи необхідність взяття під варту не доводами слідчого чи прокурора, а практикою Європейського суду з прав людини.

Так, слідчі судді у своїх рішеннях щодо взяття під варту осіб за відсутності достатніх підстав для застосування такого запобіжного заходу посилаються, зокрема, на рішення Європейського суду з прав людини від 13 листопада 2007 року в справі «Чоботар проти Молдови» № 35615/06, де Суд вказав, що *«для того, щоб арешт по обґрунтованій підозрі був виправданий у відповідності до пункту 1 (с) статті 5 Конвенції, поліція не зобов'язана мати докази, достатні для пред'явлення обвинувачення ні в момент арешту, ні під час перебування заявника під вартою. Також не обов'язково, щоб затриманій особі були, по кінцевому рахунку, пред'явлені обвинувачення або щоб ця особа була піддана суду. Метою попереднього тримання під вартою є подальше розслідування кримінальної справи, яке повинно підтвердити або розвіяти підозру, яка є підставою для затримання»*. Також слідчі судді посилаються на рішення від 26 липня 2001 року у справі «Ілійков проти Болгарії» № 33977/96, в якому Європейський суд з прав людини зазначив, що *«суворість передбаченого покарання є суттєвим елементом при оцінюванні ризиків переховування або повторного вчинення злочинів»*.

При цьому, як підтверджує практика, суди апеляційної інстанції, перевіряючи законність подібних ухвал слідчих суддів, зовсім не дають оцінки вищезазначеним порушенням процесуального закону, допущеним як правоохоронними органами, так і слідчими суддями.

З приводу затримання осіб за пунктом 3 частини першої статті 208 КПК (якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України) слід зауважити на такому.

З набранням чинності пунктом 3 частини першої статті 208 КПК слідчі Національного антикорупційного бюро України в рамках розпочатих кримінальних проваджень стали активно затримувати підозрюваних осіб саме на підставі цієї норми – без ухвал слідчих суддів,



про що Національне антикорупційне бюро України регулярно інформувало суспільство через засоби масової інформації.

Наприклад. В червні 2016 року у порядку пункту 3 частини першої статті 208 КПК за домашньою адресою, після проведення обшуку, був затриманий адвокат Олександр С. в рамках кримінального провадження від 4 грудня 2015 року, порушеного за частиною першою статті 255, частиною першою статті 191, частиною четвертою статті 28 КК України. Ухвалою слідчого судді від 17 червня 2016 року до затриманого застосовано запобіжний захід у вигляді взяття під варту із визначенням застави у розмірі 200 млн. грн. Пізніше ухвалою слідчого судді від 26 вересня 2016 року вказаний запобіжний захід був змінений на цілодобовий домашній арешт, однак 27 вересня 2016 відразу після звільнення з під варті Олександр С. повторно був затриманий у порядку пункту 3 частини першої статті 208 КПК. У відповідь на запит Уповноваженого в інтересах Олександра С. щодо підстав його затримання у порядку пункту 3 частини першої статті 208 КПК Спеціалізована антикорупційна прокуратура повідомила, що *«наявність обґрунтованої підозри та ризику переховуватись від органу досудового розслідування, передбаченого пунктом 1 частини першої статті 177 КПК, знайшли своє підтвердження в ухвалі слідчого судді ... про обрання С. Олександрю запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою»*. У даному випадку спостерігається цікава логіка у заступника керівника вказаної прокуратури, який підписав лист, – наявність обґрунтованої підозри та ризику переховуватись від слідства пояснюється та підтверджується ухвалою слідчого судді, а не матеріалами проведеного розслідування.

Дослідивши наведену практику затримання осіб лише за наявності припущення про можливу втечу та проаналізувавши чинне законодавство, Уповноваженим прийнято рішення про необхідність внесення до Конституційного Суду України конституційного подання щодо відповідності Конституції України положень пункту 3 частини першої статті 208 КПК. Підставою підготовки такого подання є очевидна невідповідність Конституції України вищевказаного положення статті 208 КПК.

Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, в якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; норми Конституції України є нормами прямої дії (статті 1, 3, 8 Конституції України). Кожна особа 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, встановленому законом (стаття 29 Конституції України).

Пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо. Законами та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст.

Отже, при прийнятті законів у відповідній сфері законодавець має забезпечувати, щоб їх положення забезпечували дотримання всієї сукупності умов та положень, встановлених статтею 29 Конституції України. В іншому випадку таке законодавче врегулювання не забезпечує виконання вимог Конституції і, відповідно, є неконституційним.

Як вже зазначалось вище, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року було доповнено частину першу статті 208 КПК абзацом четвертим, який передбачає, що уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

Однак Конституцією України встановлені лише два випадки затримання особи без рішення суду – у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити (стаття 29).

Таким чином, у спеціальному законодавстві перелік випадків затримання особи без рішення суду має встановлюватись саме в контексті положень статті 29 Конституції. Наявність ризику втечі підозрюваної особи неможливо тлумачити як нагальну необхідність запобігти злочинові чи його перепинити, оскільки коли мова йде про ризик втечі підозрюваної особи, очевидно, що злочин, в якому підозрюється особа, вже вчинений.

Конституційне подання з порушеного питання внесено Уповноваженим до Конституційного Суду України 5 січня 2017 року.

Чинний КПК проголошений в українському суспільстві як великий здобуток у реформі кримінальній юстиції, зокрема в частині запровадження додаткових чинників, які охороняють право на недоторканність й право на свободу.

Однак практика застосування процесуального закону вказує на те, що затримання осіб без ухвали слідчого судді, з порушенням статті 208 КПК стало досить поширеним явищем. При цьому процесуальні керівники кримінальних проваджень, слідчі судді й суди закривають очі на порушення закону та права особи на свободу або навіть знаходять

виправдання таким порушенням, чим створюють підґрунтя для подальшого їх порушення.

В додаток до цього Верховна Рада України з свого боку на законодавчому рівні також запровадила додаткову можливість затримувати особу без рішення суду лише за наявності припущення про можливу втечу особи, підозрюваної у вчиненні корупційного злочину.

#### **4.1.1.5. Скарги на порушення права на захист**

Як і в минулі роки, продовжують надходити до Уповноваженого скарги від затриманих осіб про порушення їх права повідомити рідних про затримання, про відсутність можливості викликати адвоката на їх вимогу, про відсутність повідомлення територіального центру з надання вторинної правової допомоги про їх затримання тощо.

2 червня 2011 року Верховною Радою України прийнято Закон України "Про безоплатну правову допомогу", який визначив зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги.

Відповідно до вказаного Закону право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги набули особи, які затримані за підозрою у вчиненні злочину; особи, до яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою; особи, у кримінальних провадженнях стосовно яких відповідно до положень КПК України захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії.

При цьому право затриманої особи на отримання безоплатної вторинної правової допомоги з моменту затримання передбачено також статтями 20, 42, 46 КПК.

Цим же Кодексом передбачено обов'язок для уповноваженої службової особи, що здійснила затримання, негайно повідомити про це орган (установу), уповноважену законом на надання безоплатної правової допомоги (статті 48, 49, 213).

В той же час, як свідчать звернення громадян, порушення наведених норм законодавства продовжують мати місце, хоча і в меншій мірі, ніж в минулі роки.

Типовими порушеннями, які допускають співробітники правоохоронних органів під час досудового розслідування, є: неінформування територіальних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання осіб; ненадання затриманій особі можливості негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб;

неінформування затриманої особи про право мати захисника і побачення з ним до першого допиту; схилення до відмови від захисника; неналежна реєстрація часу фактичного затримання особи, що призводить до більш тривалого тримання особи без відповідного рішення суду, ніж це передбачено чинним законодавством тощо.

Наприклад. В грудні 2016 року до Уповноваженого звернувся Олександр Р., який у своїй скарзі повідомив про обставини його затримання. Зокрема, Олександр Р. вказав на те, що його було затримано 24 грудня 2015 року о 21 год. за місцем проживання, після чого він був доставлений до відділу поліції. Протокол про його затримання був складений 25 грудня 2015 року об 11:00, в якому фактичний час затримання був вказаний 6:30. У протоколі зазначено, що затримання відбулось у присутності адвоката, однак довіреність на захист адвокату була видана тільки о 12:19. Також в протоколі вказано, що про затримання Олександра Р. була повідомлена його дружина, однак насправді про це затримання вона дізналась через два дні від сторонніх осіб. На жаль, суди, що розглядали кримінальне провадження щодо Олександра Р., не дали оцінку наведеним порушенням процесуального закону.

Слід також зазначити, що в 2016 році почастишали скарги на порушення права на захист осіб, які протягом досудового розслідування приймали участь у кримінальному провадженні в якості свідків, але через певний час слідчий оголошував цій особі підозру у вчиненні певного злочину.

Після вивчення отриманих скарг виявлено, що на сьогодні співробітники правоохоронних органів продовжують маніпулювати та зловживати статусом свідка під час досудового розслідування, в результаті чого порушується право на захист вказаного учасника кримінального провадження, оскільки відповідно до статті 303 КПК свідок не входить до переліку осіб, які мають право оскаржувати рішення, дії, бездіяльність слідчого, прокурора під час досудового розслідування.

З цього приводу слід знову нагадати, що відповідно до КПК порушення права на захист, отримання показань чи пояснень від особи, яка не була повідомлена про своє право відмовитися від давання показань та не відповідати на запитання, або їх отримання з порушенням цього права, **отримання показань від свідка, який надалі буде визнаний підозрюваним чи обвинуваченим у цьому кримінальному провадженні**, є істотними порушеннями прав і основоположних свобод. Докази, отримані у вищезазначений спосіб, мають визнаватись судом недопустимими під час будь-якого судового розгляду (стаття 87).

Ось типовий приклад. В червні 2016 року до Уповноваженого надійшло звернення Олега С., жителя Полтавської області, який скаржився на незаконне переслідування його з боку працівників УСБУ в Полтавській області, порушення його права на захист слідчими, що здійснювали досудове розслідування у кримінальному провадженні від 13 березня 2015 року, порушеному за частиною першою статті 201 КК України. Олег С. повідомляв, що з початку відкриття кримінального провадження він мав статус свідка. Саме в якості свідка слідчі протягом року викликали його на допит та на інші процесуальні дії. Проте 1 квітня 2016 року Олегу С. слідчим оголошено підозру у скоєнні вказаного злочину, після чого в травні 2016 року обвинувальний акт щодо Олега С. було скеровано до суду.

У цій справі та в аналогічних випадках викликає подив те, що суди першої та апеляційної інстанцій не звертають уваги на порушення статті 87 КПК та не беруть до уваги спосіб отримання показів підозрюваних чи обвинувачених, наданих під час досудового розслідування в якості свідків.

На жаль, звернення Уповноваженого до правоохоронних органів та інформація, викладена у щорічних доповідях Уповноваженого за минулі роки, де констатується про порушення права на захист саме з боку співробітників правоохоронних органів, залишаються поза увагою тих, хто уповноважений здійснювати контроль за дотриманням законодавства та прав і свобод учасників кримінального провадження. У зв'язку з цим зрозуміло, чому правоохоронців не зупиняє стаття 87 КПК, яка вказує на недопустимість доказів, отриманих внаслідок істотного порушення прав і свобод людини.

На сьогодні всій юридичній спільноті стало розуміло, що «право на захист» слід продовжувати захищати, оскільки його дотримання залежить виключно від правозастосування та інколи – від вільного тлумачення правоохоронними органами чинного кримінального процесуального законодавства.

*Отже, на сьогодні, як і в минулі роки, порушення права на захист будь-якого учасника кримінального провадження є наслідком порушення співробітниками правоохоронних органів своїх службових обов'язків, зловживання службовим становищем, маніпулювання нормами КПК та відсутності контролю з боку процесуальних керівників.*

#### **4.1.1.6. Скарги на незастосування слідчими суддями статті 206 КПК**

Вище йшла мова про типові порушення, які допускають співробітники правоохоронних органів, щодо прав затриманих осіб.



Однак практика застосування чинного КПК засвідчує наявність порушень й інших положень КПК, які стосуються захисту прав затриманих осіб.

Так, статтею 206 КПК встановлені загальні обов'язки судді щодо захисту прав людини. Відповідно до частини першої вказаної статті кожен слідчий суддя суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться особа, яка тримається під вартою, має право постановити ухвалу, якою зобов'язати будь-який орган державної влади чи службу особу забезпечити додержання прав такої особи.

Згідно з частиною шостою цієї статті якщо під час будь-якого судового засідання особа заявляє про застосування до неї насильства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, слідчий суддя зобов'язаний зафіксувати таку заяву або прийняти від особи письмову заяву та: забезпечити невідкладне проведення судово-медичного обстеження особи; доручити відповідному органу досудового розслідування провести дослідження фактів, викладених в заяві особи; вжити необхідні заходи для забезпечення безпеки особи згідно із законодавством.

При цьому частиною сьомою статті 206 КПК України встановлено обов'язок слідчого судді діяти відповідно до частини шостої цієї статті незалежно від наявності заяви особи, якщо її зовнішній вигляд, стан чи інші відомі слідчому судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, державній установі.

Протягом чотирьох років дії КПК 2012 року Уповноважений регулярно нашттовхується на випадки невиконання слідчими суддями вищевказаних обов'язків. Зокрема, про порушення статті 206 КПК з боку слідчих суддів вже наголошувалось у щорічній доповіді за 2015 рік.

Так, за результатами розгляду звернень осіб, яких затримано у підозрі у вчиненні певного злочину, або їх адвокатів чи близьких, безпосереднього моніторингу співробітниками Секретаріату Уповноваженого дотримання процесуальних прав затриманих осіб Омбудсмен приходив до висновку про свідоме ігнорування статті 206 КПК з боку слідчих суддів під час розгляду питання щодо застосування до вказаних осіб запобіжного заходу у виді взяття під варту, незважаючи на те, що ці особи мали очевидні тілесні ушкодження або взагалі перебували у такому фізичному стані, що не дозволяв їм самостійно заявити про застосування до них насильства під час затримання.

Так, наприклад, у грудні 2016 року до Уповноваженого надійшло звернення від Валерія Я., жителя Хмельницької області, в якому він скаржився на працівників правоохоронних органів, що здійснювали його затримання 24 листопада 2016 року біля місця роботи. У своєму

зверненні заявник повідомив, що в цей день о 9 год. 30 хв., сівши за кермо автомобіля, він помітив, що до нього під'їхали декілька машин різних моделей, водії яких давали знаки та кричали нецензурною лайкою, щоб той не рухався та вийшов з автомобіля. Валерій Я. розцінив цю ситуацію як напад, тому він швидко зрушив з місця та протягом 30 хв. намагався сховатися від нападників. Коли кількість автомобілів, що його здоганяли, збільшилась, Валерій Я. змушений був зупинитись. Всього було біля 10 осіб, що приймали участь у затриманні Валерія Я., і всі вони були у цивільному. Автомобілі, що здоганяли транспортний засіб Валерія Я., також були без розпізнавальних знаків, що не дозволяло Валерію Я. зрозуміти, що це були співробітники поліції. Коли Валерій Я. вийшов із автомобіля, вказані особи збили його з ніг, заломили руки за спину та стали його бити ногами у різні місця тіла. Лише після того, як Валерія Я. було доведено до «потрібного» стану, усі присутні особи одягли накидки з написами «поліція» та розпочали фіксувати на відео подальші свої дії.

З 24 по 26 листопада 2016 року Валерій Я. перебував в ІТТ місцевого відділу поліції, працівники якого неодноразово викликали йому швидку медичну допомогу у зв'язку з різким погіршенням стану здоров'я. Лікарі, які його оглядали, встановили, що вживлений в серце Валерія Я. кардіостимулятор працює неналежним чином. Крім того, лікарі виявили у Валерія Я. грижу білої лінії живота, якої до цього у нього не було.

26 листопада 2016 року Валерія Я. було доставлено до слідчого судді Ізяславського районного суду Хмельницької області, який розглядав клопотання слідчого про взяття під варту Валерія Я. у зв'язку з підозрою у вчиненні злочину, передбаченого частиною третьою статті 368 КК України.

Під час судового засідання Валерій Я. повідомив слідчому судді про всі обставини його затримання, про тяжкі тілесні ушкодження, які нанесли йому співробітники поліції, що потягло за собою різке погіршення стану здоров'я. Слідчий суддя, заслухавши учасників даного судового процесу, ухвалою від 26 листопада 2016 у задоволенні клопотання слідчого про взяття під варту Валерія Я. відмовив та застосував інший запобіжний захід – цілодобовий домашній арешт.

Відразу після судового засідання Валерій Я. був госпіталізований до кардіологічного відділення Хмельницької обласної лікарні, де йому налагодили роботу кардіостимулятора та під час огляду загальним хірургом підтвердили розрив апоневрозу білої лінії живота травматичного генезу. 2 грудня 2016 року Валерія Я. вже було прооперовано.

У цій ситуації виникає питання: чому слідчий суддя, маючи документальне й візуальне підтвердження того, що Валерій Я. мав

ознаки тяжких тілесних ушкоджень, отриманих під час його затримання, не вжив будь-яких заходів щодо проведення перевірки фактів, повідомлених затриманою особою.

Таке ж питання виникає і щодо суддів апеляційного суду, які, переглядаючи згадану ухвалу слідчого судді, не надали оцінку ні діям співробітників поліції, ні ухвалі слідчого судді в частині незастосування статті 206 КПК.

У зв'язку з цим хочеться нагадати, що Уповноважений 14 вересня 2015 року внесла до Вищої кваліфікаційної комісії України подання щодо притягнення до дисциплінарної перевірки одного із суддів м. Києва, який, розглядаючи 3 вересня 2015 року питання щодо взяття під варту підозрюваного, який мав очевидні тілесні ушкодження (гіпсову пов'язку на руці), не застосував статтю 206 КПК та не виконав свій обов'язок щодо здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів підозрюваного. І лише 15 березня 2016 року Вища кваліфікаційна комісія України за поданням Уповноваженого відкрила дисциплінарну справу щодо цього судді.

Однак рішення у цій дисциплінарній справі вказана Комісія до цього часу так і не прийняла. Провадження Уповноваженого у цій справі триває.

*Зважаючи на викладене, вважаю, що незастосування суддями статті 206 КПК, яка стосується, як правило, початкової стадії кримінального провадження, закладає підґрунтя для істотних порушень прав людини і основоположних свобод, які в майбутньому будуть констатуватись Європейським судом з прав людини у його чергових рішеннях проти України. І причиною таких порушень знову є перевищення своїх повноважень працівниками правоохоронних органів, упередженість процесуальних керівників та відсутність будь-якого судового контролю.*

#### **4.1.1.7. Скарги на бездіяльність, рішення, дії слідчого, прокурора**

У 2016 році в кожному другому зверненні, що надходило до Уповноваженого з питань дотримання прав під час кримінального провадження, йшла мова саме про **бездіяльність** слідчих чи прокурорів, що мали здійснювали досудове розслідування кримінальних правопорушень.

Слід зазначити, що однією із причин таких скарг в 2016 році стало проведення ліквідації органів внутрішніх справ – органів міліції – і створення замість них органів Національної поліції, які відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» не є правонаступниками ліквідованого правоохоронного органу. Неунормованість порядку передачі кримінальних проваджень від ліквідованого органу до

новоствореного стало причиною не тільки затримки у розслідуванні кримінальних проваджень, а інколи і втрати цих проваджень.

Так, наприклад, у січні 2016 року до Уповноваженого звернулася жителька Сумської області Яна С. у зв'язку з неможливістю самостійно з'ясувати інформацію щодо стану розслідування Баришівським районним відділом міліції Київської області кримінального провадження за фактом ДТП, що мала місце в травні 2015 року та в якій загинув її брат. Письмові звернення, що направлялись заявницею до районного відділу міліції, залишались без будь-якої відповіді. У відповідь на звернення Яни С. Уповноваженим направлено запит до прокуратури Київської області, яка в березні 2016 року повідомила, що за фактом неналежного виконання службових обов'язків працівниками Баришівського ВП ГУ Національної поліції в Київській області під час організації та здійснення досудового розслідування у вказаному кримінальному провадженні ГУ Національної поліції у Київській області проводиться службове розслідування. Крім того, стан досудового слідства у провадженні заслухано на оперативній нараді у Бориспільській місцевій прокуратурі, за результатами якої розроблено план слідчих дій, на підставі якого процесуальним керівником надано письмові вказівки слідчому щодо проведення слідчих дій.

Іншою підставою появи скарг на слідчих, прокурорів є їх бездіяльність щодо розгляду клопотань потерпілих у кримінальних провадженнях або непроведення інших процесуальних дій чи неприйняття необхідних рішень.

Слід зауважити, що відповідно до статті 220 КПК клопотання сторони захисту, потерпілого і його представника чи законного представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, про виконання будь-яких процесуальних дій слідчих, прокурор зобов'язані розглянути в строк не більше трьох днів з моменту подання і задовольнити їх за наявності відповідних підстав. Про результати розгляду клопотання повідомляється особа, яка заявила клопотання. Про повну або часткову відмову в задоволенні клопотання виноситься вмотивована постанова, копія якої вручається особі, яка заявила клопотання, а у разі неможливості вручення з об'єктивних причин – надсилається їй.

Однак звернення громадян, які надходять до Уповноваженого, свідчать про порушення слідчими зазначеної норми КПК.

Так, наприклад, в березні 2016 року до Уповноваженого звернувся житель м. Харкова Володимир Д. щодо неналежного стану досудового розслідування у кримінальному провадженні від 6 жовтня 2015 року за статтею 356 КК України за його заявою на дії голови ГБК, яким самовільно привласнено майно, придбане за кошти членів вказаного кооперативу. В підтвердження своїх доводів заявник долучив до

звернення ухвалу слідчого судді місцевого суду від 9 березня 2016 року, за якою визнано неправомірною бездіяльність слідчого щодо нерозгляду ним двох клопотань Володимира Д., які він подавав ще в 2015 році, стосовно допиту трьох свідків.

У відповідь на запит Уповноваженого прокуратура Харківської області у червні 2016 року повідомила, що вивченням матеріалів вищевказаного кримінального провадження встановлено, що доводи заявника знайшли своє підтвердження, у зв'язку з чим за неналежне здійснення процесуального керівництва та нагляду за проведенням досудового розслідування у даному кримінальному провадженні до винних працівників Харківської місцевої прокуратури № 3 вжито заходи реагування.

В квітні 2016 року надійшло звернення від жительки Закарпатської області Тетяни М. щодо бездіяльності слідчого у кримінальному провадженні щодо вчинення шахрайських дій відносно житлового будинку її матері. Заявниця повідомляла про направлення слідчому декількох клопотань та заяв про проведення низки слідчих дій, однак всі вони залишились без розгляду.

У відповідь на запит Уповноваженого прокуратура Закарпатської області повідомила про те, що скарга Тетяни М. знайшла своє об'єктивне підтвердження, встановлено, що досудове розслідування у згаданому кримінальному провадженні здійснюється неефективно, у зв'язку з чим начальником слідчого відділу Мукачівського РВП Мукачівського ВП ГУНП в Закарпатській області у даному провадженні змінено слідчого.

Інший приклад. В рамках провадження Уповноваженого в інтересах Ігната К. встановлено, що лише після звернення заявника до апеляційного суду Харківської області суд першої інстанції 14 квітня 2016 року зобов'язав слідчого Військової прокуратури Харківського гарнізону надати мотивовану постанову про результати розгляду його клопотання.

Інколи громадяни у своїх скаргах до Уповноваженого повідомляють про те, що слідчим та його процесуальним керівником взагалі не здійснюється будь-яких процесуальних дій щодо розкриття кримінального правопорушення. При цьому громадяни вдаються до самостійного проведення власних розшукових дій з тим, щоб довести слідчому, що кримінальне правопорушення дійсно мало місце.

Так, наприклад, у березні 2016 року до Уповноваженого звернувся житель м. Запоріжжя Леонід М., який повідомив, що ще в липні 2015 року за його заявою Комунарським РВ Запорізького міського управління ГУМВС України в Запорізькій області було розпочато кримінальне провадження за фактом заподіяння йому тілесних ушкоджень з боку вказаної заявником особи. При цьому Леонід М. також повідомив, що станом на день звернення до Уповноваженого вказане



кримінальне провадження неодноразово закривалось, про що його жодного разу не повідомляли, жодних процесуальних дій проведено не було, в тому числі і допиту особи, яка нанесла тілесні ушкодження, та свідків, які були присутні при цій події.

Прокуратура Запорізької області у відповідь на запит Уповноваженого в травні 2016 року повідомила, що вивченням матеріалів справи дійсно встановлено, що процесуальним керівником не в повній мірі забезпечувався нагляд за ходом досудового розслідування, у зв'язку з чим керівництву Запорізької міської прокуратури № 2 вказано на необхідність активізації досудового розслідування у вказаному провадженні. Крім того, прокуратурою області призначено проведення службової перевірки за фактами, викладеними у зверненні Леоніда М.

Ще приклад. В травні 2016 року надійшла колективна скарга від членів ОГК у м. Києві. У зверненні скаргники повідомили, що за їх заявою 1 вересня 2015 року порушено кримінальне провадження відносно фізичних осіб-підприємців, які незаконно приватизували, а потім продали допоміжні приміщення підземної автостоянки загального користування, де згодом побудували сауну. Пізніше вказані особи для забезпечення діяльності цієї сауни захопили розподільчий щит живлення електроенергії, що належав вказаному кооперативу. Протягом року члени кооперативу неодноразово звертались до слідчого, який здійснював досудове розслідування, та до його керівництва у зв'язку з непроведенням будь-яких процесуальних дій щодо розслідування вказаного кримінального правопорушення. Однак будь-яких змін чи реагування після цих скарг не сталось.

У відповідь на запит Уповноваженого прокуратура м. Києва повідомила, що вивченням матеріалів кримінального провадження встановлено, що стан досудового розслідування в ньому не відповідає вимогам кримінального процесуального законодавства. У зв'язку з цим 15 липня 2016 року Київською місцевою прокуратурою № 5 керівництву ГУНП у м. Києві доручено проведення перевірки з метою усунення порушень, а також притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності. Крім того, ініційовано також питання про відсторонення слідчого від подальшого проведення досудового розслідування у вказаному провадженні.

Ще один приклад бездіяльності слідчого.

У травні 2016 року надійшло звернення жительки м. Маріуполь Раїси Р. щодо тривалого досудового розслідування у кримінальній справі, порушеній за її заявою ще 25 червня 2010 року за частиною першою статті 190 КК України у зв'язку з відчуженням її домоволодіння у м. Києві на підставі сфальсифікованих нотаріусом та іншими особами документів. Заявниця також повідомила, що у червні 2014 року за її

заявою було порушено ще одне кримінальне провадження за фактом підроблення доручення на право продажу земельної ділянки. В скарзі до Уповноваженого йшла мова про повну бездіяльність слідчих у вказаних провадженнях.

Прокуратура м. Києва в липні 2016 року повідомила Уповноваженого про те, що відомості стосовно вищезгаданої кримінальної справи **внесені до ЄРДР лише 1 червня 2016 року**, у зв'язку з чим процесуальним керівником слідчому надано вказівки щодо проведення необхідних слідчих та процесуальних дій. Крім того, керівництву ГУНП у м. Києві направлено лист щодо проведення перевірки з метою усунення порушень та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності. Стосовно другого кримінального провадження прокуратура м. Києва повідомила, що необхідних слідчих дій у даному провадженні взагалі не проведено, у зв'язку з чим ініційовано питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування у вказаному кримінальному провадженні та призначення у ньому іншого слідчого.

Немало випадків, коли громадяни скаржаться Уповноваженому на неправомірні дії співробітників правоохоронних органів, що у подальшому підтверджується ухвалами слідчих суддів.

Для прикладу. В лютому 2016 року до Уповноваженого звернувся житель Київської області Анатолій Ч., який скаржився на співробітників поліції Личаківського ВП ГУНП у Львівській області, які 25 січня 2016 року вилучили у нього автомобіль, що належав підприємству, в якому він працює, технічний паспорт та ключі від транспортного засобу. Наступного дня вказаним відділом поліції до ЄРДР внесені відомості щодо вчинення кримінального правопорушення за частиною першою статті 358 КК України. Будь-яких письмових документів, що свідчили б про вчинення процесуальних дій з боку слідчого, заявнику не було надано взагалі, що стало причиною звернення до Уповноваженого.

Прокуратура Львівської області на запит Уповноваженого за вказаним зверненням повідомила, що 26 січня 2016 року дійсно були внесені відомості до ЄРДР щодо підробки свідоцтва на реєстрацію автомобіля. Постановою слідчого від 26 січня 2016 року вказаний автомобіль визнаний речовим доказом і цього ж дня слідчим було подано слідчому судді клопотання про надання тимчасового доступу до речей та документів з метою їх вилучення та проведення експертиз. Однак вказане клопотання, після усунення слідчим недоліків, допущених у цьому клопотанні, було задоволено судом лише 5 лютого 2016 року. Ухвалою ж слідчого судді від 29 лютого 2016 року скасовано арешт на згаданий автомобіль та 2 березня 2016 року повернуто водію. У зв'язку з викладеним прокуратурою області ініційовано проведення

службової перевірки законності дій слідчого під час вилучення та утримання атомобіля.

Однак все частіше трапляються випадки, коли до Уповноваженого скаржаться громадяни у зв'язку з перевищенням службових повноважень співробітниками новостворених органів поліції.

Так, наприклад, у березні 2016 року до Уповноваженого звернувся Роман М., житель Вінницької області, який повідомив про обставини його затримання співробітниками Ладижинського ВП Бершадського ВП ГУНП у Вінницькій області, зокрема, про те, що співробітники поліції наносили чисельні удари по голові та у пах до втрати ним свідомості, про утримання його протягом доби в приміщенні відділку, де співробітники поліції чинили фізичне знуцання над ним, про способи його примусу до наговорення на матір та сестру про їх причетність до кримінального правопорушення, пов'язаного із розповсюдженням наркотичних засобів. Врешті-решт поліцейські отримали у місцевому суді рішення від 10 березня 2016 року про вчинення Романом М. адміністративного правопорушення та накладення на нього стягнення у виді адміністративного арешту на три доби, після чого Романа М. знову відвезли до відділку, де продовжили проводити «процесуальні» дії, які призвели до тяжких тілесних ушкоджень заявника. Коли після висновків лікарів поліцейські зрозуміли, що дещо «перегнули палку», вони стали погрожувати Роману М., щоб той нікому не говорив про справжні обставини отримання ушкоджень.

За вказаним зверненням Уповноваженим було відкрито провадження, в рамках якого до прокуратури Вінницької області направлено лист щодо проведення перевірки. В червні 2016 року вказана прокуратура повідомила, що за даним фактом 22 квітня 2016 року відкрито кримінальне провадження за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною другою статті 365 КК України. Заявника допитано в якості потерпілого. Також допитано співробітників вищезгаданого відділу поліції та призначено службове розслідування.

В 2016 році продовжували надходити скарги з приводу невиконання ухвал слідчих суддів з боку слідчих або прокурорів.

Змушена нагадати, що відповідно до статті 532 КПК ухвала слідчого судді, якщо інше не передбачено цим Кодексом, набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, встановленого цим Кодексом, якщо таку скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги судові рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після ухвалення рішення судом апеляційної інстанції. Якщо строк апеляційного оскарження буде поновлено, вважається, що ухвала слідчого судді не набрала законної сили. Ухвали

слідчого судді, які не можуть бути оскаржені, набирають законної сили з моменту їх оголошення.

Відповідно до статті 533 КПК ухвала суду, яка набрала законної сили, обов'язкова для осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, а також для усіх фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових осіб, і підлягає виконанню на всій території України. Згідно із статтею 534 КПК судові рішення, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, підлягає безумовному виконанню.

Однак скарги, що надходять до Уповноваженого, вказують на те, що співробітники правоохоронних органів та органів прокуратури вдаються до порушення і цих норм КПК.

Ось типові приклади.

У березні 2016 року до Уповноваженого надійшла скарга від Світлани К. та Галини К., що проживають у Дніпропетровській області, з приводу невиконання Генеральною прокуратурою України ухвали слідчого судді Печерського районного суду м. Києва від 17 лютого 2016 року, якою скасовано постанову слідчого Генеральної прокуратури України від 3 грудня 2015 року про відмову в задоволенні клопотання про повернення тимчасово вилученого майна та зобов'язано цього слідчого повернути вилучене під час обшуку майно, документи та грошові кошти.

У відповідь на лист Уповноваженого Генеральна прокуратура України повідомила, що виконати зазначену ухвалу слідчого судді неможливо, оскільки слідчий, вказаний в ухвалі слідчого судді, наразі тимчасово не здійснює досудове розслідування у відповідному кримінальному провадженні.

У серпні 2016 року до Уповноваженого надійшло звернення теж від жителя Дніпропетровської області Леоніда К. щодо невиконання Ленінським ВП ДВП ГУНП в Дніпропетровській області ухвали слідчого судді Ленінського районного суду м. Дніпропетровська **від 12 серпня 2015 року**, якою зобов'язано уповноважену особу вказаного відділу поліції внести до ЄРДР відомості за його заявою про вчинення злочину.

Головне управління НП в Дніпропетровській області у відповідь на запит Уповноваженого щодо невиконання вказаного рішення суду провело службове розслідування, за результатами якого поліцейських на сьогодні вже Новокодацького відділення поліції ДВП ГУНП в Дніпропетровській області, які допустили порушення службової дисципліни, суворо попереджено, а на виконання згаданої ухвали слідчого судді 21 вересня 2016 року до ЄРДР за заявою Леоніда К. внесено відомості за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 296 КК України.

Усі наведені приклади свідчать про свідоме порушення кримінального процесуального законодавства, відсутність контролю, свідоме, а інколи й цинічне потурання прав і свобод людини з боку тих, хто покликаний їх захищати.

*Отже, правоохоронні органи, які відповідно до статті 2 КПК мають захищати особу, суспільство та державу від кримінальних правопорушень, першими вдаються до відвертого порушення як вимог цього Кодексу, так і прав, свобод та інтересів громадян, яких вони мали б захищати.*

#### **4.1.1.8. Скарги на тривале й неналежне досудове розслідування**

Протягом 2016 року непоодинокими були скарги до Уповноваженого щодо надмірно тривалого, з порушенням розумних строків досудового розслідування у кримінальних провадженнях.

Відповідно до статті 28 КПК нагляд за проведенням досудового розслідування у розумні строки здійснює прокурор.

Однак ті скарги, що надійшли до Уповноваженого, свідчать про відсутність будь-якого контролю з боку прокурорів, що здійснюють процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях, про які йшла мова у зверненнях.

Так, наприклад, у березні 2016 року до Уповноваженого звернувся житель м. Полтава Григорій К. зі скаргою на тривале досудове розслідування у кримінальному провадженні від 27 листопада 2012 року за фактом вбивства його батька. В своїй скарзі заявник повідомив, що слідчий СВ Полтавського ВП ГУНП в Полтавській області, у провадженні якого перебуває дана справа, починаючи з моменту відкриття провадження, неналежним чином та неефективно проводить розслідування вказаного злочину, а останні два роки взагалі не здійснив жодних слідчих дій.

У відповідь на звернення Григорія К. Уповноважений звернулася до Генеральної прокуратури України щодо проведення перевірки стану досудового розслідування у вказаному кримінальному провадженні. Прокуратура Полтавської області за доручення Генеральної прокуратури України повідомила, що слідчим відділом Полтавського ВП ГУНП в Полтавській області проводиться досудове розслідування в об'єднаному кримінальному провадженні, розпочатому за заявами Григорія К. за фактами смерті Олександра К., незаконного придбання та введення в організм останнього транквілізаторів, а також заволодіння шляхом обману належною йому квартирою. Вивчення матеріалів провадження в прокуратурі Полтавської області засвідчило порушення розумних строків його розслідування, у зв'язку з чим на адресу начальника слідчого управління ГУНП в Полтавській області та



керівника Полтавської місцевої прокуратури направлено лист про необхідність забезпечення ефективного прокурорського нагляду та відомчого контролю, активізації досудового розслідування та його завершення у найкоротші строки.

Влітку 2016 року надійшло звернення від працівників одного із підприємств м. Харкова з приводу тривалого, з травня 2013 року розслідування (здавалося б нескладного) кримінального правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 175 КК України у зв'язку з невиплатою заробітної плати. Кримінальне провадження перебуває у провадженні Люботинського ВП Харківського ВП ГУНП у Харківській області. Однак до цього часу будь-якого процесуального рішення у даному кримінальному провадженні не прийнято. У відповідь на запит Уповноваженого прокуратура Харківської області повідомила про вжиття нею заходів щодо активізації досудового розслідування зазначеного кримінального правопорушення.

Наприкінці 2016 року до Уповноваженого звернувся житель м. Києва Сергій Д. з приводу неналежного досудового розслідування у кримінальному провадженні від 3 квітня 2013 року за фактом спричинення йому в квітні 2010 року середньої тяжкості тілесних ушкоджень відомою особою, за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 122 КК України.

Прокуратура м. Києва у відповідь на запит Уповноваженого повідомила, що стан досудового розслідування у вказаному провадженні дійсно не відповідає вимогам кримінального процесуального законодавства щодо швидкого, повного, всебічного та неупередженого з'ясування обставин вчинення кримінального правопорушення. У зв'язку з цим 4 січня 2017 року Київською місцевою прокуратурою № 8 ініційовано питання про проведення службової перевірки стосовно фактів порушення слідчим СВ Святошинського УП ГУНП у м. Києві вимог КПК під час проведення досудового розслідування. Крім того, з метою активізації досудового розслідування 6 грудня 2016 року процесуальним керівником в порядку статті 36 КПК надано письмові вказівки щодо проведення необхідних слідчих дій, а керівнику Київської місцевої прокуратури № 8 вказано на необхідність активізації досудового розслідування.

Слід зазначити, що чи не в кожному зверненні до Уповноваженого міститься скарга на неналежне досудове розслідування. А за результатами провадження Уповноваженого за такими скаргами виявляється, що майже всі вони є обгрунтованими, за результатами перевірок органи прокуратури вживають заходи до процесуальних керівників, а слідчих або притягують до дисциплінарної

відповідальності, або відсторонюють від здійснення досудового розслідування.

*Змушена констатувати, що причиною появи цієї категорії скарг, як і в минулі роки, є недостатня кваліфікація новопризначених співробітників правоохоронних органів, відсутність контролю за здійсненням досудового розслідування, приховування керівництвом порушень кримінального процесуального законодавства з боку підлеглих співробітників, безвідповідальність та безкарність правоохоронців за їх бездіяльність.*

*Чотири роки досудове розслідування у кримінальних провадженнях здійснюється за правилами КПК 2012 року, однак, як засвідчує практика його застосування, якість здійснення кримінального провадження у великій мірі залежить від якості реформування правоохоронних органів та організації їх роботи.*

#### **4.1.1.9. Деякі питання, що виникають під час досудового розслідування кримінальних справ, розпочатих у порядку КПК України 1960 року**

В 2016 році до Уповноваженого продовжували надходити звернення громадян, щодо яких за часів дії КПК України 1960 року були порушені кримінальні справи. В щорічній доповіді Уповноваженого за 2015 рік вже наголошувалось на подібних випадках.

В своїх скаргах заявники повідомляли, що вже у період дії КПК 2012 року за результатами судового розгляду суди повернули їх кримінальні справи прокурорам для організації проведення додаткового розслідування. Після повернення вказаних справ до органів прокуратури згідно з пунктом 12 розділу XI “Перехідні положення” КПК 2012 року досудове розслідування в них вже проводиться у порядку, передбаченому цим Кодексом.

Однак через недосконалість, на думку заявників, чинного КПК, наразі порушуються деякі їх права як учасників кримінального провадження.

Нагадаю, що відповідно до пункту 9 розділу XI “Перехідні положення” КПК 2012 року запобіжні заходи, арешт майна, відсторонення від посади, застосовані під час дізнання та досудового слідства до дня набрання чинності цим Кодексом, продовжують свою дію до моменту їх зміни, скасування чи припинення у порядку, що діяв до набрання чинності цим Кодексом.

Проте все частіше Уповноваженому повідомляють про випадки, коли у вищезазначених справах, повернутих прокурору для проведення додаткового розслідування у порядку, передбаченому КПК 2012 року, запобіжні заходи, арешт майна, відсторонення від посади, застосовані

під час дізнання та досудового слідства до дня набрання чинності цим Кодексом, продовжують свою дію.

Однак заявники повідомляють не тільки про дію запобіжних заходів, що застосовані до них за часів дії КПК 1960 року, але й про надмірну тривалість додаткового досудового розслідування.

Крім того, заявники вказують також про свій невизначений процесуальний статус у вказаних випадках, оскільки після внесення до ЄРДР відомостей щодо їх справи та початку досудового розслідування у порядку КПК 2012 року заявникам підозра не повідомляється. При цьому запобіжний захід, застосований найчастіше у вигляді підписки про невиїзд чи застави, продовжує свою дію. У зв'язку з цим заявники позбавлені права оскаржити в порядку статті 303 КПК 2012 року відмову слідчого чи прокурора у скасуванні чи зміні запобіжного заходу, звільненні з-під арешту належного їм майна тощо.

Так, наприклад, з березня 2016 року триває провадження Уповноваженого в інтересах Сергія С. та Ігоря Ф. щодо порушення їхнього права на вільне пересування у зв'язку з тривалим кримінальним переслідуванням в рамках кримінальної справи, що була порушена 31 травня 2010 року Генеральною прокуратурою України. У вказаній справі ухвалою апеляційного суду м. Києва від 21 липня 2014 року вирок Святошинського районного суду м. Києва від 16 грудня 2013 року стосовно цих осіб скасовано, а кримінальну справу направлено прокурору Київської області для організації додаткового розслідування. У зв'язку з цим відомості щодо цієї кримінальної справи внесені до ЄРДР 23 вересня 2014 року та розпочато досудове розслідування.

Прокуратура Київської області у листопаді 2016 року повідомила Уповноваженого про те, що Сергію С. та Ігорю Ф. у вказаному кримінальному провадженні про підозру не повідомлялось та їх допитано в якості свідків.

Однак прокуратура Київської області забула, що до цього часу щодо заявників діє запобіжний захід у вигляді підписки про невиїзд, застосований ще в рамках кримінальної справи.

3 вересня 2015 року триває провадження Уповноваженого в інтересах судді К., відносно якого 19 квітня 2012 року одним із заступників Генерального прокурора України порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого частиною третьою статті 368 КК України. Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 30 травня 2012 року задоволено постанову Генерального прокурора України про відсторонення К. від посади судді. Ухвалою апеляційного суду Херсонської області від 6 травня 2014 року скасовано вирок Суворовського районного суду м. Херсона від 6 грудня 2013 року щодо заявника та повернуто Генеральному прокурору України для організації додаткового розслідування. В рамках провадження

Уповноваженого в інтересах К. стало відомо, що лише в грудні 2016 року прокуратурою Миколаївської області заявнику оголошено про підозру (до цього часу стосовно заявника продовжував діяти запобіжний захід, прийнятий за правилами КПК 1960 року, – відсторонення від посади).

І такі випадки непоодинокі.

З цього приводу слід зазначити, що дійсно КПК 2012 року не передбачено право особи, якій не повідомлено про підозру, на оскарження рішень чи бездіяльності слідчого та прокурора за заявами, клопотаннями з приводу запобіжних заходів, арешту майна, відсторонення від посади, застосованих до неї під час дізнання та досудового слідства до дня набрання чинності цим Кодексом.

Однак відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Тому вважаю, що органи досудового розслідування, процесуальні керівники у кримінальних провадженнях, слідчі судді мали б вживати дієві заходи щодо вирішення вищезазначених питань з точки зору захисту прав, свобод та інтересів усіх учасників кримінального провадження, оскільки відповідно до чинного КПК – це їх прямий обов'язок.

*Зрозуміло, що порушені питання мають тимчасовий характер, але, переконана, вони не виникали б, якби слідчі судді належним чином здійснювали судовий контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, як це передбачено КПК 2012 року.*

#### **4.1.2. Порушення прав і свобод під час судового провадження**

Слід зазначити, що все рідше надходять скарги від обвинувачених щодо порушення їх права на свободу через надмірно тривалий судовий розгляд їх кримінальних проваджень, що є порушенням статей 5, 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

В минулі роки більшість із зазначених скарг були пов'язані саме з тими кримінальними справами, у яких судове провадження розпочалось ще за дії КПК 1960 року та тривало роками у зв'язку із неодноразовим розглядом справ судами різних інстанцій.

Однак після звернень Уповноваженого в 2013-2014 роках з цього приводу до керівництва Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ та проведення названим судом узагальнення судової практики судів першої та апеляційної інстанцій у кримінальних справах, де судове провадження тривало понад 6 місяців, кількість вищезазначених скарг суттєво зменшилась.

Наразі у випадку отримання подібної скарги Уповноважений звертається до суду, у провадженні якого перебуває кримінальне провадження заявника, з рекомендаціями щодо дотримання міжнародних стандартів з цього питання та застосування практики Європейського суду з прав людини.

У відповідь суди повідомляють, що причиною тривалості судового розгляду таких справ є, як правило, їх складність, велика кількість обвинувачених та потерпілих, неявка прокурорів, адвокатів, свідків, недоставка обвинувачених, неодноразовий розгляд справ судами різних інстанцій.

Водночас після звернень Уповноваженого суди вживають дієві заходи щодо прискорення судового розгляду згаданих справ, про що згодом повідомляють самі заявники.

Слід зазначити, що досить поодинокими є скарги до Уповноваженого з приводу тривалого судового розгляду, що проводиться за правилами чинного КПК. Хочеться вірити, що КПК 2012 року все ж таки створив підґрунтя для дотримання судами розумних строків судового провадження.

Щодо дотримання прав і свобод під час судового розгляду справ хотілося б окремо звернути увагу на деякі проблемні питання, які продовжують виникати саме на стадії підготовчого провадження з приводу продовження строку тримання обвинуваченого під вартою.

З 2013 року в юридичній спільноті тривають дискусії щодо правильності розуміння та застосування учасниками кримінального провадження частини третьої статті 315 КПК, відповідно до якої і має вирішуватись вищезазначене питання. Про певну нечіткість вказаної норми вже наголошувалось у щорічній доповіді Уповноваженого за 2014 рік.

Крім того, про неоднакове застосування судами цієї статті час від часу у своїх зверненнях повідомляють адвокати, які порушують перед Уповноваженим питання щодо правильності продовження судом строків тримання під вартою обвинуваченого без окремого рішення суду у період з моменту передачі до суду обвинувального акта та до дати проведення підготовчого судового засідання, оскільки трапляються випадки, коли строк тримання під вартою спливає саме у цей період.

Відповідно до частини третьої статті 315 КПК під час підготовчого судового засідання суд за клопотанням учасників судового провадження має право обрати, змінити чи скасувати заходи забезпечення кримінального провадження, в тому числі запобіжний захід, обраний щодо обвинуваченого; **за відсутності таких клопотань застосування заходів забезпечення кримінального провадження, обраних під час досудового розслідування, вважається продовженим.**



Однак відповідно до статті 203 КПК ухвала про застосування запобіжного заходу припиняє свою дію після закінчення строку дії ухвали про обрання запобіжного заходу.

У зв'язку з наведеним у адвокатів виникає питання щодо застосування вищезазначеної норми статті 315 КПК, відповідно до якої за відсутності клопотань про зміну чи скасування заходів забезпечення кримінального провадження застосування заходів, обраних під час досудового розслідування, вважається продовженим, тобто, наприклад, строк тримання під вартою у даному випадку продовжується автоматично на два місяці без прийняття окремої ухвали суду.

Неоднакове застосування судами вказаної норми статті 315 КПК свідчить про її нечіткість, а отже, є необхідність внесення або відповідних змін до цієї статті, або роз'яснення чи тлумачення компетентного органу.

З огляду на певну неузгодженість норм КПК в частині вирішення зазначеного питання Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у своєму Інформаційному листі від 4 квітня 2013 року «Про деякі питання порядку застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування та судового провадження відповідно до КПК України» дав деякі роз'яснення з цього приводу. Так, у пункті 18 цього листа вказаний суд зазначив, що «при направленні обвинувального акта до суду запобіжний захід щодо обвинуваченого є незмінним у межах строку, визначеного ухвалою слідчого судді під час досудового розслідування. Суду слід зважати, що запобіжний захід, обраний або продовжений слідчим суддею на стадії досудового розслідування, може бути змінений лише у підготовчому судовому засіданні. У випадку, коли після направлення обвинувального акта до суду першої інстанції та до проведення підготовчого судового засідання строк застосування запобіжного заходу закінчився, запобіжний захід вважається таким, що припинив свою дію у зв'язку із закінченням строку, на який такий запобіжний захід був обраний».

Однак судова практика з цього приводу не змінилась.

9 жовтня 2014 року Європейським судом з прав людини прийнято рішення у справі «Чанєв проти України», в якому зазначеним судом було надано оцінку застосування норм чинного КПК при їх застосуванні адміністрацією СІЗО та місцевим судом щодо заявника у цій справі. За результатами розгляду вказаної справи Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що КПК чітко та точно не врегулював питання тримання обвинувачених під вартою у період після закінчення досудового розслідування та до початку судового розгляду, що дозволяє продовжувати тримання особи під вартою без судового рішення строком на два місяці. У зв'язку з цим Судом констатовано порушення

Україною пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Зважаючи на продовження формування неоднакової судової практики застосування вищезазначеного положення статті 315 КПК, на неврегулювання цієї норми на законодавчому рівні після ухвалення Європейським судом з прав людини рішення від 9 жовтня 2014 року у справі «Чанев проти України» та з огляду на прийняття Судом чергового рішення від 15 грудня 2016 року у справі «Ігнатов проти України» з цього ж питання, Уповноваженим прийнято рішення про підготовку конституційного подання до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України положень третього речення частини третьої статті 315 КПК з наступних підстав.

За статтею 29 Конституції України 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. Згідно із статтею 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Відповідно до пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод кожен має право на свободу та особисту недоторканність; нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом.

У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини вказує, що для того, щоб позбавлення свободи не вважалось свавільним, додержання національного закону при його застосуванні є недостатнім, а при вирішенні питання необхідності продовження тримання під вартою взагалі державні органи мають доводити існування відповідних і достатніх підстав для подальшого тримання особи під вартою, за відсутності яких ця особа має бути звільнена. Щодо судових рішень, якими продовжуються терміни перебування особи під вартою, Суд зазначає, що такі підстави, як тяжкість злочину, можливість втечі, перешкоджання розслідуванню злочину та вплив на свідків, не звільняють національні суди від обов'язку вказувати мотиви, за яких вони приходили до своїх висновків, особливо на більш пізніх стадіях провадження. Відсутність у судовому рішенні необхідної аргументації, навіть якщо за обставинами справи продовжуване тримання особи під вартою є дійсно виправданим, призводить до висновку про необґрунтованість судового рішення і, відповідно, до порушення статті 5 Конвенції.

З огляду на вищенаведені положення статті 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, статті 29 Конституції України та практику Європейського суду з прав людини, можна дійти висновку, що положення частини третьої статті 315 КПК дозволяє за

відсутності відповідних клопотань вважати продовженим запобіжний захід, обраний щодо обвинуваченого, без ухвалення відповідного рішення та без встановлення строку, на який цей захід продовжується.

Таким чином, оскаржуване положення уможливорює продовження обмеження свободи особи лише на підставі законодавчого положення. Відсутність обов'язку вдаватись до аналізу справи і відповідних ризиків та відображати його в судових рішеннях призводить до автоматичного обмеження свободи особи тільки на тій підставі, що провадження у її кримінальній справі триває. Беручи до уваги презумпцію невинуватості до постановлення обвинувального вироку судом, таке обмеження свободи є свавільним.

Отже, спірне положення частини третьої статті 315 КПК позбавляє особу адекватного захисту від свавілля, що є несумісним з вимогами частини першої статті 8 та частини другої статті 29 Конституції у їх взаємозв'язку.

Конституційне подання щодо відповідності Конституції України положень частини третьої статті 315 КПК внесено Уповноваженим до Конституційного Суду України 4 січня 2017 року.

На останок, слід вказати, що 23 грудня 2016 року Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у відповідь на лист Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Ліщини І.Ю. від **28 листопада 2016 року** щодо необхідності вжиття заходів загального характеру, зумовлених порушенням статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які встановлені у рішенні Європейського суду з прав людини від 9 жовтня 2014 року у справі «Чанєв проти України», підготував Інформаційний лист щодо практики застосування статті 315 КПК у взаємозв'язку із висновками Європейського суду з прав людини, викладеними у пунктах 30, 31 вказаного рішення.

*Взагалі, питання, про яке йшла мова вище, мало б бути врегульовано Верховною Радою України ще декілька років тому шляхом внесення незначних змін до статті 315 КПК. Однак її бездіяльність сприяла і продовжує сприяти формуванню неоднакової судової практики, яка не відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав і свобод людини та є причиною появи рішень Європейського суду з прав людини проти України саме в частині застосування статті 315 КПК.*

*Сподіваюсь, що роз'яснення, надані Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ в Інформаційному листі від 23 грудня 2016 року, сприятимуть врегулюванню судової практики з порушеного питання.*

#### **4.1.3. Проблемні питання, що виникли у кримінальному судочинстві у зв'язку з тимчасовою окупацією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та проведенням АТО на території Донецької та Луганської областей**

З квітня 2014 року триває провадження Уповноваженого в інтересах осіб, які є підозрюваними, обвинуваченими або засудженими у справах, які знаходяться у провадженні судів Автономної Республіки Крим (далі – АРК), Донецької та Луганської областей.

В щорічних доповідях Уповноваженого за 2014-2015 роки вже наголошувалось на тих проблемних питаннях, які виникли у зв'язку з тимчасовою окупацією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та проведенням АТО на території Донецької та Луганської областей.

У більшій мірі ці питання пов'язані із кримінальними провадженнями (справами), що залишились на непідконтрольній території, та особами, які утримувались і продовжують утримуватись в установах виконання покарань Донецької й Луганської областей, розташованих в зоні АТО та на непідконтрольній Уряду України території цих областей.

На жаль, закони, що були ухвалені у цей період Верховною Радою України для вирішення зазначених питань, не вирішили жодного з них.

Протягом 2014–2016 років Уповноважений неодноразово зверталась до керівників державних органів, органів прокуратури та судів з проханням вжити негайні заходи щодо поновлення прав осіб, про яких йшлося вище, та неодноразово запрошувала до себе на зустрічі керівників зазначених органів для обговорення викладеної ситуації й узгодження дій. Однак ці зустрічі не мали ніяких результатів. Всі вони закінчувались висловленням розуміння необхідності нагального вирішення порушених питань та готовності до співпраці.

Загострення ситуації на Сході України в кінці 2014 року та на початку 2015 року спонукало Уповноваженого до більш рішучих і дієвих кроків.

Ще на початку лютого 2015 року Уповноважений звернулась до новопризначеного Генерального прокурора України, прокурорів Донецької та Луганської областей з пропозицією невідкладно вжити всі можливі заходи щодо зміни запобіжного заходу вказаним особам у порядку, встановленому КПК, на інший, не пов'язаний з триманням під вартою.

В березні 2015 року Уповноважений внесла до Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин пропозицію щодо внесення змін до статей 526, 531 КПК та статті 1 Закону України "Про здійснення

правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції", якими передбачено механізм відновлення матеріалів кримінальних проваджень, які через бойові дії були знищені або знаходяться на непідконтрольній Україні території.

Пасивна позиція органів прокуратури із вищезазначених питань спонукала Уповноваженого звернутись в кінці березня 2015 року у порядку статті 206 КПК до слідчих суддів Артемівського міськрайонного суду, Іллічівського районного суду м. Маріуполя Донецької області та Старобільського районного суду Луганської області із заявами щодо перевірки законності позбавлення свободи 99 осіб, що тримаються в Артемівському, Маріупольському та Старобільському СІЗО та розгляд кримінальних проваджень (справ) щодо яких здійснювався судами, що знаходяться на неконтрольованій Україною території.

Вже на кінець 2015 року завдяки появі вищезгаданих заяв Уповноваженого суддями вказаних судів було звільнено з-під варти 43 особи.

Крім того, важливим досягненням Уповноваженого з питання поновлення прав осіб, про яких йшла мова вище, є передача 29 грудня 2015 року 173 кримінальних проваджень (справ) з непідконтрольної Уряду України території Донецької області до судів, розміщених на контрольованій Урядом України території.

Отже, провадження Уповноваженого в інтересах осіб, які є підозрюваними, обвинуваченими або засудженими у справах, які знаходяться у провадженні судів АРК, Донецької та Луганської областей, триває.

## **Висновки**

Аналіз звернень громадян, які звертаються до Уповноваженого, та моніторинг за дотриманням правоохоронними органами кримінального процесуального законодавства вказують на те, що не зважаючи на прийняття Верховною Радою України КПК 2012 року, який містить нові інструменти захисту учасників кримінального провадження, що відповідають міжнародним стандартам у сфері захисту прав і свобод людини, в Україні порушення прав і свобод людини у кримінальному провадженні продовжують мати системний характер. При цьому головним порушником цих прав і свобод є самі правоохоронні органи, включаючи органи прокуратури усіх рівнів.

Як і раніше, до Уповноваженого продовжують надходити скарги з одних і тих же питань – невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, незаконне затримання, відсутність інформування територіальних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання особи, відсутність інформування



близьких родичів, безпідставне порушення кримінальних проваджень, необґрунтоване їх закриття, неправомірна бездіяльність слідчого чи прокурора або перевищення ними своїх службових повноважень, невиконання ухвал слідчих суддів тощо.

Щоденно до керівників органів прокуратури усіх рівнів Уповноваженим надсилаються листи, подання, звернення з приводу порушення прав і свобод у конкретних кримінальних провадженнях. За результатами перевірок, проведених органами прокуратури за такими зверненнями, встановлюється, що у більшості випадків доводи скаржників знайшли своє підтвердження, бездіяльність слідчого справді мала місце, тривалість досудового розслідування дійсно необґрунтована, порушені права учасників кримінального провадження поновлено, слідчого відсторонено або притягнуто до дисциплінарної відповідальності, досудове розслідування активізовано, процесуальним керівником слідчому надано відповідні вказівки тощо.

Зважаючи на викладене, можна дійти висновку про відсутність контролю за станом кримінального провадження з боку процесуальних керівників, адже саме завдяки їх бездіяльності або мовчазної згоди співробітники правоохоронних органів свідомо йдуть на порушення закону, перевищують службові повноваження та потурають права і свободи громадян.

Чинний КПК проголошений в українському суспільстві великим здобутком у реформі кримінальної юстиції, зокрема в частині запровадження додаткових чинників, які охороняють право на недоторканність й право на свободу.

Однак, як вбачається з викладеного у даному розділі, захист прав і свобод учасників кримінального провадження залишається актуальним.

На сьогоднішній день повнота, об'єктивність, всебічність, тривалість кримінальних проваджень залежить від належної реалізації усіма учасниками кримінального провадження – слідчими, процесуальними керівниками, підозрюваними, обвинуваченими, їх захисниками, тощо – їхніх процесуальних прав та виконання ними своїх процесуальних обов'язків як на стадії досудового розслідування, так і на стадії судового слідства.

Крім того, якість та тривалість кримінального провадження у великій мірі також залежить від якості державного обвинувачення, якості захисту та якості правосуддя.

Триває реформування органів прокуратури, поліції, судової системи. Парламентом прийнято Закони України «Про Національну поліцію», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національне антикорупційне бюро України».

У зв'язку з цим хочеться вірити, що реформа кримінальної юстиції знайде своє відображення не тільки у новітніх законах, а й у створенні

необхідних умов для запровадження й дотримання у кримінальному судочинстві міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини.

## **4.2. Судовий захист у цивільному та адміністративному провадженні**

В 2016 році до Уповноваженого надійшло майже 900 звернень з питань порушення права на захист у цивільному та адміністративному судочинстві.

Як і раніше, у своїх скаргах громадяни повідомляли про незгоду з судовими рішеннями, скаржились на неправомірну поведінку суддів, вказували на надмірно тривале судове провадження, в більшій мірі в судах касаційної інстанції, на тривале невиконання судових рішень, порушення права на відшкодування державою шкоди, завданої злочином, тощо.

Слід зазначити, що в 2016 році з'явилась ще одна категорія скарг – це скарги на неможливість звернутись до суду за захистом своїх прав у зв'язку із збільшенням розміру судового збору. З таким скаргами до Уповноваженого звертались в основному малозабезпечені громадяни – пенсіонери, люди похилого віку, інваліди 3 групи тощо.

Взагалі із зазначених питань найбільше скарг надійшло до Уповноваженого з Харківської, Дніпропетровської, Херсонської, Львівської, Київської областей та м. Києва.

У більшості випадків громадянам надавались роз'яснення щодо порядку оскарження судових рішень до судів вищих інстанцій, порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців, порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів.

В інших випадках звернення направлялись для проведення перевірки та вжиття заходів реагування до органів, до компетенції яких належить вирішення порушених питань. Слід зазначити, що в 2016 році у понад 60 випадках відповідними органами вжито заходи до поновлення прав заявників.

### **4.2.1. Порушення права на розгляд справи у розумні строки**

В 2016 році до Уповноваженого надійшло біля 550 скарг з приводу надмірно тривалого судового розгляду справ заявників і в більшості випадків – це скарги на тривале касаційне провадження.

Отримуючи такі скарги, Уповноважений надсилала запити до відповідних судів щодо причин тривалого розгляду справ, у відповідь на які голови судів, як і в минулі роки, повідомляли, що причиною тривалого судового розгляду продовжує бути значне завантаження судів.

Так, наприклад, у квітні 2016 року до Уповноваженого звернувся житель Дніпропетровської області Юрій Г. зі скаргою на бездіяльність Вищого адміністративного суду України, який ще в липні 2012 року відкрив касаційне провадження за його касаційною скаргою на рішення судів першої та апеляційної інстанції у справі за його позовом до Дніпродзержинського міського управління УМВС України в Дніпропетровській області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії, витребував справу з місцевого суду та до цього часу не ухвалив будь-якого рішення.

У відповідь на запит Уповноваженого виконуючий обов'язки голови Вищого адміністративного суду України поінформував, що затримка у розгляді справ справді має місце та пов'язана з великою кількістю касаційних скарг, які надходять до суду, що спричиняє надмірне навантаження суддів. В той же час Вищий адміністративний суд України докладає максимальних зусиль для прискорення розгляду і вирішення адміністративних справ. Щодо справи Юрія Г. суд повідомив, що згадану справу Вищий адміністративний суд України розглянув 25 червня 2015 року та своїм рішенням частково задовольнив касаційну скаргу заявника.

У вересні 2016 року Уповноваженим було відкрито провадження в інтересах Віталія О., жителя Львівської області, який теж скаржився на тривале касаційне провадження Вищого адміністративного суду України у двох його справах – про визнання незаконним й протиправним рішення Ластівської сільської ради Львівської області та про визнання протиправною відмову Державної архітектурно-будівельної інспекції України у наданні певної інформації. Голова Вищого адміністративного суду України Нечитайло О.М. листом від 1 листопада 2016 року повідомив Уповноваженого, що перша справа вже призначена до розгляду й у судовому засіданні оголошено перерву, а в іншій справі 21 вересня 2016 року вже ухвалено рішення, яким касаційну скаргу заявника залишено без задоволення.

Про тривалість касаційного провадження саме у Вищому адміністративному суді України вже наголошувалось у щорічних доповідях за 2012–2015 роки, проте у 2016 році окреслена ситуація в зазначеному суді не змінилась.

Водночас слід зауважити, що в 2016 році з'явилась ще одна причина затримки своєчасного розгляду справ – це тривалість судової реформи, що розпочата декілька років тому та метою якої є забезпечення функціонування в Україні такої судової влади, яка б відповідала суспільним очікуванням щодо незалежного й справедливого суду та європейській системі цінностей і стандартів захисту прав людини.

2 червня 2016 року Верховною Радою України прийнято Закони України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про внесення змін до

Конституції України (щодо правосуддя)», які набрали чинності 30 вересня 2016 року. Ці закони ухвалені з метою продовження виконання запланованих етапів судової реформи, яка наразі включає деполітизацію та забезпечення незалежності судової влади, підвищення вимог та професійних стандартів для суддівського корпусу, забезпечення ефективної відповідальності суддів, утворення нового Верховного Суду та інших судів, оновлення суддівського корпусу та запровадження антикорупційних запобіжників.

Реалізація судової реформи тісно пов'язана з утворенням Вищої ради правосуддя – нового конституційного органу суддівського врядування, покликаною забезпечити формування та діяльність добросовісного, високопрофесійного, незалежного суддівського корпусу, додержання закону та етики в діяльності суддів і прокурорів.

У зв'язку з цим на виконання змін, внесених до Конституції України, Верховна Рада України 21 грудня 2016 року прийняла Закон України «Про Вищу раду правосуддя», який набрав чинності 5 січня 2017 року.

Саме Вища рада правосуддя має виконати одне із головних завдань судової реформи – кадрове перезавантаження суддівського корпусу, який має нараховувати біля 7 тисяч суддів.

Зважаючи на політичні зміни, що сталися в країні у 2014 році, Верховна Рада України протягом 2014 – 2016 років свідомо не приймала жодного рішення про обрання на посади суддів безстроково, крім Постанови від 30 вересня 2016 року, якою на ці посади обрано 150 осіб. Президент України також у цей період не прийняв жодного указу щодо призначення суддів на перший п'ятирічний строк.

Водночас за цей період і Верховною Радою України, і Президентом України прийнято декілька рішень про звільнення 1050 суддів із займаних посад.

В той же час за цей період більш ніж у 800 суддів, що були обрані на посаду вперше, закінчився їх п'ятирічний строк повноважень.

Крім того, судді, які наразі здійснюють свої повноваження безстроково, після набрання чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року масово стали подавати заяви про відставку або про звільнення за власним бажанням, які наразі перебувають на вивченні у Вищій раді правосуддя.

Таким чином, з 2014 року по теперішній час спостерігається тенденція до стрімкого й суттєвого зменшення кількості суддів, які мають повноваження на здійснення правосуддя.

За офіційною інформацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, на сьогодні в Україні є місцеві суди, які взагалі не мають жодного судді з діючими повноваженнями, у більш ніж 70 судах працює 1 суддя, в

120 судах – менше 40 % штату, приблизно в 300 судах – менше половини суддів.

Для прикладу.

В листопаді 2016 року до Уповноваженого звернувся житель м. Одеси Святослав Ч. зі скаргою на те, що через «неналежне виконання державними органами (Верховна Рада України, Президент України тощо) своїх повноважень щодо призначення суддів на посади, призначення суддів безстроково» зупинив свою діяльність Магдалинівський районний суд Дніпропетровської області, до якого він звернувся з цивільним позовом про стягнення боргу. У зазначеному суді взагалі не залишилось суддів з діючими повноваженнями, у зв'язку з чим здійснення правосуддя у справах, які вже відкриті або мають бути відкриті на підставі вже отриманих судом позовів, зупинене на невизначений час.

З приводу цього Уповноважений звернулася до Вищої ради юстиції, яка в грудні 2016 року поінформувала про те, що нормами Законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» не визначений порядок призначення суддів безстроково. Розгляд вказаних питань буде можливим лише після прийняття Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Вища рада юстиції також повідомила, що на даний час за ініціативи та координації Вищої ради юстиції ведеться робота по врегулюванню зазначеної ситуації.

Отже, зважаючи на критичну ситуацію, яка наразі склалася у сфері правосуддя, слід нагадати статтю 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає, що кожна людина має право на справедливий і публічний розгляд її справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. Одним із основних аспектів цього права є доступ до суду, доступ до правосуддя.

За таких обставин у громадян України наразі є всі підстави звертатись до Європейського суду з прав людини із заявами про порушення їх права на доступ до правосуддя через невжиття державними органами дієвих заходів щодо призначення на посади суддів та укомплектування штату судів. А отже, є сумна перспектива появи чергових рішень Європейського суду з прав людини, постановлених проти України, у зв'язку з порушенням статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

*Порушення розумних строків судового розгляду справ було і залишається системним порушенням прав громадян з боку судових органів.*

*Судова реформа, яка триває, внесла зміни до системи судів, порядку обрання суддів, процедури кваліфікаційного оцінювання та відбору кандидатів, що має сприяти поліпшенню рівня правосуддя. Однак для запровадження у життя положень Законів України «Про внесення змін до*



*Конституції України (щодо правосуддя)», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» потрібен значний час, протягом якого українське суспільство відчуватиме на собі певні негативні явища та ризики, які несе в собі судова реформа.*

*Тому хотілося б, щоб державні органи, що задіяні у проведенні судової реформи, усвідомлювали необхідність якомога швидкого її завершення, оскільки вже зараз в країні спостерігається порушення статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод через відсутність в судах суддів, які б мали повноваження здійснювати правосуддя.*

#### **4.2.2. Порушення права на своєчасне та повне виконання судового рішення**

З приводу невиконання судових рішень до Уповноваженого в 2016 році надійшло 549 скарг.

Виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист.

Обов'язковість судового рішення є однією з основних засад судочинства (стаття 129 Конституції України). Судове рішення є обов'язковим до виконання; держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку (стаття 129<sup>1</sup> Конституції України).

Відповідно до статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України; невиконання судових рішень має наслідком юридичну відповідальність, установлену законом.

Невиконання судового рішення загрожує самій сутності права на справедливий розгляд судом, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод.

Стадію виконання судового рішення Європейський суд з прав людини розглядає як складову права на справедливий суд, а розумні строки, визначені пунктом 1 статті 6 вказаної Конвенції, застосовує і до справ, пов'язаних з тривалим невиконанням рішень національних судів.

Протягом багатьох років на особливому контролі Уповноваженого перебуває питання саме щодо виконання судових рішень, оскільки щорічно до Уповноваженого надходять сотні звернень громадян з приводу неповного або надмірно тривалого невиконання судових рішень.

Незважаючи на акти реагування Уповноваженого з порушеного питання, будь-яких позитивних зрушень у цій сфері не відбулось.

Як і раніше, у системі виконання судових рішень продовжують мати місце істотні проблеми, зокрема: гранично низька частка фактичного виконання судових рішень; відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців; системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами.

Ці істотні недоліки є причиною звернення громадян України не тільки до Уповноваженого з прав людини, а й до Європейського суду з прав людини.

У Щорічному звіті про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році зазначено, що станом на 31 грудня 2015 року на розгляді Європейського суду з прав людини перебувало 13 850 справ проти України (у 2014 році – 13600 справ), що складає 21,4 % від 64 850 загальної кількості справ у цьому суді. Україна, як і в минулому році, займає перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді в Європейському суді з прав людини **(на жаль, станом на 23 березня 2017 року Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини не складено звіт про результати його діяльності за 2016 рік).**

В 2015 році Європейський суд з прав людини надіслав Уряду України 8143 справи проти України, які відносяться до категорії справ, що розглядались у "пілотному" рішенні цього суду "Юрій Миколайович Іванов проти України" щодо невиконання або тривалого виконання рішень національних судів. Отже, 58,8 % справ, що порушено в 2015 році Європейським судом з прав людини проти України, стосуються саме порушення права на виконання судового рішення.

Слід зазначити, що в 2015 році Європейським судом з прав людини розглянуто 51 справу проти України, у яких констатовано порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод й зобов'язано Україну сплатити 527 146,61 євро.

У Щорічному звіті про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році наведено перелік основних проблем, які призводять до констатації Європейським судом з прав людини порушень Україною положень вказаної Конвенції. Протягом багатьох років цей перелік не змінюється. І головною причиною такої практики Європейського суду з прав людини у справах проти України є невиконання або тривале виконання рішень національних судів.

Зі скарг, що надходять до Уповноваженого, вбачається, що причинами невиконання судових рішень також залишаються низький

рівень професійної підготовки, плинність кадрів, неналежне матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, неналежне виконання посадових обов'язків державними виконавцями, їх завантаженість, відсутність контролю тощо.

Так, наприклад, у січні 2016 року до Уповноваженого звернулася жителька Дніпропетровської області Катерина Д., молода мама, що перебуває у декретній відпустці по догляду за дитиною, щодо невиконання судового рішення від 28 січня 2015 року про стягнення з ліквідаційної комісії Державного закладу «Жовтоводська санітарно-епідеміологічна станція об'єкта з особливим режимом роботи» МОЗ України середнього заробітку за час затримки розрахунку у сумі 20 802 грн. Заявниця повідомила, що майже рік вказане судове рішення перебуває у провадженні місцевого відділу ДВС в той час, коли це рішення суду відповідно до процесуального законодавства має бути виконано негайно. З цього приводу заявниця звернулася у вересні 2015 року спочатку до відділу ДВС Жовтоводського МУЮ в Дніпропетровській області. Не отримавши відповіді від вказаного відділу ДВС, в листопаді 2015 року Катерина Д. звернулася до Головного управління юстиції у Дніпропетровській області. Не отримавши відповіді і від зазначеного Управління, в грудні 2015 року звернулася до Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Однак будь-якого реагування від Державної виконавчої служби Катерина Д. так і не дочекалась.

В рамках провадження Уповноваженого за даним зверненням в лютому 2016 року місцевий відділ ДВС повідомив Уповноваженого, що у зв'язку зі скаргою Катерини Д. відділом додатково здійснені запити до реєструючих органів щодо наявності у боржника майна чи коштів. А вже в серпні 2016 року вказаний відділ ДВС поінформував, що 14 червня 2016 року на рахунок Катерини Д. перераховано усі присуджені судом кошти.

У червні 2016 року надійшло звернення від жительки м. Полтава Надії Ш., яка внаслідок ДТП за участі трактора з дорожньою косаркою в 2002 році втратила обидві ноги та стала інвалідом 1 групи. Відповідно до рішення місцевого суду від 14 вересня 2007 року винним у каліцтві заявниці визнано тракториста. Оскільки цей тракторист перебував у трудових відносинах з ДП «Полтавський облавтодор», а трактор був власністю цього підприємства, то відповідно до рішення апеляційного суду Полтавської області від 23 грудня 2011 року суму завданої матеріальної шкоди у сумі 98 515 грн. стягнуто з ДП «Полтавський облавтодор». Цим же рішенням суду зобов'язано відповідача щомісячно і безстроково, починаючи з 1 січня 2012 року, відшкодовувати заявниці грошові кошти у сумі 2 791 грн., що складає різницю між втраченою заробітною платою та розміром отриманої нею пенсії з послідувочною індексацією цієї суми. Підставою звернення Надії Ш. до Уповноваженого

стала заборгованість згаданого підприємства за 6 місяців. Оскільки Надія Ш. є інвалідом 1 групи, не може самостійно пересуватися та обслуговувати себе, потребує постійної сторонньої допомоги, неотримання щомісячно присуджених судом коштів суттєво впливає як на стан її здоров'я, так і на умови проживання.

У відповідь на запит Уповноваженого ДП «Полтавський обласний автодор» вже в серпні 2016 року повідомило, що всі кошти, які заборгувало підприємство, 26 липня 2016 року перераховані на рахунок заявниці. Також підприємство повідомило, що з метою недопущення виникнення заборгованості перед Надією Ш. вжито відповідні заходи контролю та вказано філії «Горбинський райавтодор» на першочерговість таких платежів.

Слід зазначити, що в 2016 році до Уповноваженого продовжували надходити скарги з приводу невиконання судових рішень, ухвалених судами АРК, Донецької й Луганської областей. Скаржники, як і інші жителі цих регіонів, стали заручниками тимчасової окупації АРК Російською Федерацією та проведення АТО на території Донецької й Луганської областей.

З 2014 року триває провадження Уповноваженого за зверненням Олени С. з приводу невиконання вироку Центрально-Міського суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 28 лютого 2014 року, постановленого стосовно її брата, в частині повернення їй як заставодавцю грошових коштів у розмірі 40 тисяч грн., які на підставі ухвали слідчого судді Київського районного суду м. Сімферополя АРК були внесені нею 27 вересня 2013 року в якості застави на депозитний рахунок Територіального управління Державної судової адміністрації в АРК.

Зважаючи на те, що Оленою С. застава була внесена на рахунок Територіального управління Державної судової адміністрації в АРК, та те, що державні органи України припинили свою діяльність на тимчасово окупованій території АРК, у жовтні 2014 року Уповноважений звернувся до Уповноваженого з прав людини в РФ з проханням вжити необхідні заходи для забезпечення гарантованого Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод права Олени С. на справедливий суд в частині виконання судового рішення. Однак Уповноважений з прав людини РФ у жовтні 2015 року поінформувала, що заставні суми, внесені на рахунок Територіального управління Державної судової адміністрації в АРК, були заблоковані Головним управлінням Державної казначейської служби України в АРК.

У зв'язку з цим в листопаді 2015 року Уповноважений звернувся до Державної казначейської служби України для вжиття передбачених законом заходів реагування. У відповідь Державна казначейська служба України повідомила, що Кабінетом Міністрів України не визначено місце

розташування Головного управління Казначейства в АРК поза межами тимчасово окупованої території, що унеможлиблює виконання зазначеним органом повноважень щодо повернення вищевказаних коштів.

В квітні 2016 року Уповноважений звернулась до Прем'єр-міністра України Гройсмана В.Б. з поданням про усунення порушень статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод людини щодо права на справедливий суд в частині виконання згаданого рішення суду шляхом визначення місця розташування Головного управління Казначейства в АРК, утвореного відповідно до Конституції та законів України відповідно до частини третьої статті 17 Закону України «Про забезпечення прав та свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

На виконання доручення Прем'єр-міністра України Гройсмана В.Б. від 22 квітня 2016 року Міністерство фінансів України листом від 16 травня 2016 року поінформувало, що повернення коштів, які зараховувались на депозитний рахунок Територіального управління Державної судової адміністрації України в АРК, можливо здійснити за певних умов, зокрема у разі здійснення Державною судовою адміністрацією України організаційних заходів щодо відкриття депозитного рахунку для зарахування коштів для їх виплати Олені С. та надання інформації про такий рахунок Державній казначейській службі України.

Державна судова адміністрація України в травні 2016 року поінформувала Державну казначейську службу України про готовність співпрацювати у вирішенні даного питання.

Однак Державна казначейська служба України лише в жовтні 2016 року повідомила Державну судову адміністрацію України про відсутність виписок про зарахування коштів на депозитний рахунок Територіального управління Державної судової адміністрації в АРК. Крім того, звернула увагу на те, що інформація про залишки коштів на рахунках, відкритих в органах Казначейства АРК та м. Севастополя має довідковий характер та не є підставою для здійснення будь-яких операцій.

З огляду на зазначене Державна судова адміністрація України в листопаді 2016 року повідомила Уповноваженого про відсутність можливості здійснити заходи щодо повернення коштів, внесених Оленою С. в якості застави на депозитний рахунок Територіального управління Державної судової адміністрації України в АРК.

Зважаючи на викладені результати співпраці державних органів, Уповноважений 4 січня 2017 року повторно звернулась до Прем'єр-міністра України Гройсмана В.Б. з тим же питанням. Наразі відомо, що 6 січня 2017 року Урядом повторно дано доручення Державній



казначейській службі України спільно з Державною судовою адміністрацією України повторно опрацювати порушене питання та вжити дієві заходи реагування.

Отже, провадження Уповноваженого за зверненням Олени С. триває.

В рамках провадження Уповноваженого за іншими подібними скаргами Державна виконавча служба України продовжує повідомляти, що у зв'язку з тимчасовою окупацією Російською Федерацією АРК та проведенням АТО на території Донецької й Луганської областей на даний час немає можливості перевірити викладені у зверненнях заявників факти з приводу дій посадових осіб органів державної виконавчої служби, надати вичерпну інформацію та вжити відповідних заходів реагування.

Таким чином, у разі звернення жителів АРК, Донецької та Луганської областей до Європейського суду з прав людини з приводу тривалого невиконання судових рішень, ухвалених національними судами на їх користь, їх скарги цим судом будуть задоволені.

На думку юридичної спільноти, складна ситуація, що склалася у системі виконання судових рішень, є наслідком, зокрема, недосконалості положень Закону України "Про виконавче провадження", застарілістю його норм, невідповідністю практиці виконання рішень органами державної виконавчої служби світовим тенденціям функціонування і розвитку сфери виконавчого провадження.

Для врегулювання цієї ситуації постала необхідність у вирішенні таких питань, як удосконалення переліку рішень, що підлягають примусовому виконанню, встановлення чіткості у визначенні строків у виконавчому провадженні, забезпечення доступу виконавців під час виконання рішень до державних баз даних і реєстрів, у тому числі електронних, що містять інформацію про боржників, їх майно, доходи та кошти, досягнення справедливого балансу інтересів між захистом прав стягувачів і боржників, встановлення належного рівня фінансового забезпечення виконавців, вирішення питання заформалізованості процедур та якості інформаційно-технічного забезпечення.

2 червня 2016 року Верховною Радою України прийнято Закони України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання», що набрали чинності 5 жовтня 2016 року. Саме ці Закони і запровадили реформування системи примусового виконання судових рішень.

Метою цих Законів є підвищення ефективності діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, та забезпечення належної реалізації примусового виконання рішень. Цими ж Законами передбачено запровадження в Україні інституту приватних виконавців як одного із перспективних напрямів розвитку виконавчого провадження.

*Як і в попередніх доповідях, наголошую, що невиконання судових рішень в Україні має системний характер.*

*Однак з прийняттям 2 червня 2016 року Законів України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання», які реформували систему примусового виконання судових рішень, з'явилась надія, що у цій сфері нарешті відбудуться позитивні зрушення.*

#### **4.2.3. Порухення права на відшкодування державою шкоди, завданої злочином**

До Уповноваженого регулярно надходять звернення громадян, які постраждали від злочинів та які відповідно до Цивільного кодексу України мають право на відшкодування шкоди, завданої цими злочинами.

Однак через неврегульованість чинного законодавства ці громадяни до цього часу не мають можливості захистити своє право на відшкодування шкоди.

У кожній щорічній доповіді Уповноваженого за минулі роки наголошувалось на тому, що з 2004 року, з моменту набрання чинності Цивільним кодексом України, залишається невирішеним на законодавчому рівні питання щодо відшкодування державою шкоди, завданої злочином.

Так, відповідно до статті 1177 Цивільного кодексу 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.

А згідно із статтею 1207 цього Кодексу шкода, завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок злочину, відшкодовується потерпілому або особам, визначеним статтею 1200, 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 вже тринадцятий рік поспіль вказані права осіб, що постраждали від злочинів, так і залишаються декларативними. Верховна Рада України окреслене питання залишає поза увагою, а тому до цього часу не розроблено та не прийнято закон, який би врегулював порядок виконання вищезазначених норм закону.

У зв'язку з цим вкотре наголошую, що в судовій практиці відсутність згаданого закону є підставою для відмови у задоволенні

позовів громадян про відшкодування шкоди, передбаченої статтями 1177, 1207 Цивільного кодексу України.

*Отже, тринадцятий рік право громадян на відшкодування державою шкоди, завданої злочином, передбачене Цивільним кодексом України, продовжує залишатись декларативним.*

#### **4.2.4. Результати провадження Уповноваженого щодо порушення права на доступ до правосуддя через збільшення розміру судового збору**

У вересні 2015 року Уповноваженим було відкрито провадження щодо порушення права громадян на доступ до правосуддя у зв'язку із збільшенням розміру судового збору, запровадженого Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору».

Провадження відкрито у зв'язку з численними зверненнями громадян з приводу неможливості звернутись до суду чи оскаржити в апеляційному або касаційному порядках відповідні судові рішення через збільшення розміру судового збору.

До Уповноваженого звернулись як ті особи, які втратили пільгу по сплаті судового збору, так і пенсіонери та інші малозабезпечені особи, які через недостатній матеріальний стан не в змозі сплатити непомірний для них новий розмір судового збору.

Нагадаю, що Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» був прийнятий Верховною Радою України 22 травня 2015 року та набрав чинності 1 вересня 2015.

Даним Законом запроваджено новий підхід до визначення ставок та порядку справляння судового збору, однак, порівнявши цей Закон із Законом України «Про судовий збір» у попередній редакції, можна стверджувати про наявність певних ризиків щодо порушення права на судовий захист.

З огляду на зазначене Уповноваженим було прийнято рішення про необхідність дослідження наслідків введення в дію вищезгаданого Закону до 1 січня 2016 року шляхом вивчення та аналізу, зокрема, статистичної інформації Державної судової адміністрації України за 2015 рік щодо сплати судового збору, що дозволило б прийняти обґрунтоване рішення про необхідність підготовки акта реагування Уповноваженого.

Проаналізувавши вищезазначений Закон, чинне процесуальне законодавство у кореспонденції з міжнародними договорами й практикою Європейського суду з прав людини з питання стягнення судового збору та дослідивши отриману від Державної судової

адміністрації України інформацію, Уповноважений дійшла висновку щодо відсутність підстав для внесення конституційного подання до Конституційного Суду України з порушеного питання чи підготовки іншого акта реагування.

Відповідно до статті 8 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом. Згідно із статтею 10 цієї Декларації 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. Статтею 29 Загальної декларації прав людини встановлено, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР, проголосила право кожного на справедливий суд. Частиною першою згаданої статті встановлено, що кожен має право на справедливий суд і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку належним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру. Відповідно до статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Стосовно практики Європейського суду з прав людини слід зазначити, що Суд трактує доступ до правосуддя як одне з фундаментальних прав особи, яке впливає зі змісту права на справедливий, незалежний безсторонній суд, утворений на підставі закону. Одним із показників доступності правосуддя, що є складовою права на справедливий судовий розгляд, вважається наявність оптимальної системи судових витрат та розвинутих механізмів надання правової допомоги для найбільш вразливих верств населення.

Європейський суд з прав людини при розгляді справ щодо доступу до правосуддя неодноразово вказував, що вимога сплатити судовий збір не обмежує права заявника на доступ до правосуддя. Це пов'язано з тим, що, на думку Європейського суду з прав людини, судовий

збір є обмежувальним заходом, який попереджує подання необґрунтованих, безпідставних позовів та перевантаження судів.

Водночас Європейський суд з прав людини виходить із того, що судовий збір має бути “розумним”, співвідносним із правом, що захищається, тобто таким, що з урахуванням фінансового положення заявника, може бути ним сплачений. Так, при розгляді подібних справ Суд встановлює, чи був, з однієї сторони, дотриманий баланс між інтересом держави у стягненні судового збору за розгляд справи, та з іншої – правом заявника на доступ до правосуддя, зокрема, правом представити свою позицію по суті та захистити інтереси у суді. Для того, щоб гарантувати такий справедливий баланс та зберегти безперебійне функціонування судової системи, суди мають можливість звільнити від сплати судового збору тих заявників, які можуть довести свою погану фінансову ситуацію.

Відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Частиною першою статті 3 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) передбачено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів.

Стаття 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) містить аналогічну норму, відповідно до якої кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень порушені її права, свободи та інтереси інших осіб. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом.

Статтею 79 ЦПК України та статтею 87 КАС України передбачено, що судові витрати складаються з судового збору та витрат, пов’язаних з розглядом справи; розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати судового збору встановлюються законом.

Разом із тим статтею 82 ЦПК України та статтею 88 КАС України передбачено можливість відстрочення та розстрочення судових витрат, зменшення їх розміру або звільнення від їх оплати. Вказаними нормами встановлено, що суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору на визначений строк, але не більше як до ухвалення судового рішення у справі. З цієї ж підстави суд також може зменшити розмір належних до оплати судових витрат, пов’язаних з розглядом справи, або звільнити від їх оплати.

Чинний на сьогодні Закон України «Про судовий збір» визначає правові засади справляння судового збору, платників, об’єкти та розміри



ставок судового збору, порядок сплати, звільнення від сплати та повернення судового збору. Даним Законом, як і вищенаведеним процесуальним законодавством, передбачено можливість відстрочення та розстрочення сплати судового збору, зменшення його розміру або звільнення від його сплати. Так, відповідно до статті 8 цього Закону, враховуючи майновий стан сторони, суд може своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі; суд може зменшити розмір судового збору або звільнити від його сплати через незадовільний майновий стан.

Також слід зауважити, що відповідно до процесуального законодавства рішення суду про відмову у відкритті провадження через несплату судового збору може бути оскаржено в апеляційному та касаційному порядку.

І як засвідчує судова практика, суди вищих інстанцій за наявності достатніх доказів незадовільного матеріального стану скасовують вказані рішення і повертають матеріали до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження у справі.

Отже, у зв'язку з встановленою на законодавчому рівні можливістю через майновий стан бути звільненим від сплати судового збору Уповноважений не має правових підстав для внесення відповідних актів реагування у зв'язку з введенням в дію Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору".

Крім викладеного, вважаю за необхідне вказати на певну неузгодженість Закону України "Про судовий збір" в новій редакції з іншими законодавчими актами.

Наприклад, відповідно до частини третьої статті 22 Закону України "Про захист прав споживачів" споживачі звільняються від сплати судового збору за позовами, що пов'язані з порушенням їх прав. Однак стаття 5 Закону України "Про судовий збір" у новій редакції у переліку осіб, що звільнені від сплати судового збору, цієї категорії осіб не містить.

Крім того, згідно з частиною четвертою статті 288 КУпАП особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита. Аналогічна норма міститься і частині другій статті 297<sup>4</sup> вказаного Кодексу, в якій зазначено, що за подання заяви про перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення судовий збір не справляється. Водночас відповідної категорії осіб також не міститься у переліку осіб, що мають пільгу по сплаті судового збору. Не міститься цього виду заяв і в статті 3 Закону України «Про судовий збір», яка визначила перелік заяв, за розгляд яких судовий збір не справляється.

При цьому суди, що розглядають клопотання вказаної категорії осіб про звільнення їх від сплати судового збору на підставі наведених норм Закону України “Про захист прав споживачів” та КУпАП, надають у даному випадку перевагу саме Закону України «Про судовий збір» без будь-яких пояснень.

Отже, вважаю, що Верховна Рада України має звернути увагу на викладені недоліки чинного законодавства щодо сплати судового збору та усунути їх у найкоротші строки, оскільки невідповідність згаданих законодавчих актів Закону України «Про судовий збір» породжує нові скарги до Уповноваженого.

### **Висновки**

Конституцією України передбачено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Однак у 2016 році ситуація щодо реалізації права на судовий захист в цивільному та адміністративному судочинстві не зазнала істотних змін. Порушення розумних строків судового розгляду справ було і залишається системним порушенням прав громадян з боку судових органів.

Як і раніше, через надмірне завантаження судів спостерігається надмірна тривалість судового процесу в судах усіх інстанцій, і в більшій мірі у Вищому адміністративному суді України.

Проте в 2016 році з'явилась ще одна причина затримки своєчасного розгляду справ – це тривалість судової реформи, метою якої є створення в Україні такої судової влади, яка б відповідала суспільним очікуванням щодо незалежного й справедливого суду та європейській системі цінностей і стандартів захисту прав людини.

Тривалість судової реформи та політичні зміни, що тривають в країні з 2014 року, стали причиною зупинення Президентом України та Верховною Радою України прийняття рішень про призначення на посади суддів та обрання на посади суддів безстроково. За таких обставин за цей період в державі стрімко та суттєво зменшилась кількість суддів, які мають повноваження на здійснення правосуддя. Наразі існують адміністративні регіони, в судах яких взагалі відсутні судді з діючими повноваженнями.

Отже, викладена ситуація наразі створює додаткові підстави для звернення громадян України до Європейського суду з прав людини із заявами про порушення їх права на доступ до правосуддя через невжиття державними органами дієвих заходів щодо призначення на посади суддів та укомплектування штату судів.

Крім того, збільшення судового збору шляхом внесення змін до Закону України «Про судовий збір» також вплинуло на можливість звернутись до суду.

Однак, проаналізувавши вищезазначений Закон, чинне процесуальне законодавство України у кореспонденції з міжнародними договорами й практикою Європейського суду з прав людини з питання стягнення судового збору, взявши до уваги встановлену на законодавчому рівні можливість через майновий стан бути звільненим від сплати судового збору, а також існуючу судову практику з цього приводу, Уповноважений дійшла висновку про відсутність правових підстав для внесення відповідних актів реагування у зв'язку із введенням в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору».

Ще одним системним порушенням, яке має місце в сфері судового захисту та яке з року в рік констатується Європейським судом з прав людини, є невиконання судових рішень. Щороку Уповноважений у своїх щорічних доповідях наголошує, що така ситуація в сфері виконання судових рішень створює негативний імідж для України в міжнародній спільноті, зокрема в Європейському суспільстві, до якого прагне Україна. Причиною появи таких заяв є низька частка фактичного виконання судових рішень, відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців, системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами.

Зважаючи на системні недоліки у роботі органів державної виконавчої служби, 2 червня 2016 року Верховною Радою України прийнято Закони України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання», які повністю реформували систему примусового виконання судових рішень, зокрема запровадили інститут приватних виконавців як одного із перспективних напрямів розвитку виконавчого провадження. Головним завданням названих Законів є підвищення ефективності діяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, та забезпечення належного й своєчасного примусового виконання рішень.

Судова реформа, що оновлена змінами до Конституції України, триває, а реформування органів примусового виконання рішень тільки розпочато.

Однак для запровадження в життя усіх законів, що прийняті Верховною Радою України в червні 2016 року на реалізацію цих реформ, потрібен значний час, протягом якого українське суспільство відчуватиме на собі певні негативні явища та ризики, які несуть в собі ці реформи.

У зв'язку з цим закликаю всі державні органи, що задіяні у

проведенні згаданих реформ, усвідомити необхідність якомога швидкого їх завершення, оскільки кількість громадян, право на справедливий суд яких порушується, с кожним днем збільшується.

## РОЗДІЛ 5. СПЕЦІАЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Відповідно до Положення про Відділ спеціальних проваджень (далі – Відділ) основним завданням Відділу є проведення за дорученням Уповноваженого спеціальних проваджень у справі про порушення прав і свобод людини з метою забезпечення реалізації повноважень Уповноваженого, передбачених Конституцією України, Законом України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. Діяльність Відділу спрямована на виявлення найбільш резонансних порушень прав людини, які мають місце в діяльності правоохоронних органів, прокуратури та суду, за якими, на думку Уповноваженого, офіційне розслідування проведене неналежним чином та з порушеннями, які мають ознаки системності.

В межах відкритих спеціальних проваджень Уповноваженого працівниками Відділу збираються матеріали та відомості, необхідні й достатні для того, щоб органи, уповноважені на проведення досудового розслідування, мали усі підстави для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань відповідно до вимог статті 214 Кримінального процесуального кодексу України і проведення ефективного досудового розслідування за фактами виявлених порушень.

Основним результатом роботи Відділу є поновлення прав осіб, які було порушено внаслідок протиправних дій працівників правоохоронних органів, прокуратури та суду. У більшості випадків такі порушення є системними і потребують комплексного вирішення.

За результатами таких проваджень готуються відповідні акти реагування Уповноваженого, які спрямовуються до відповідних органів та посадових осіб, у тому числі безпосередньо Генеральному прокурору України та керівникам центральних органів влади.

Загалом, в результаті діяльності працівників Відділу у 2016 році було розпочато досудове розслідування у 23-х кримінальних провадженнях за фактами незаконних дій працівників правоохоронних органів та прокуратури, з них:

- досудове розслідування у **18** кримінальних провадженнях за статтею 365 Кримінального кодексу України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу);
- досудове розслідування у **4** кримінальних провадженнях за статтею 371 Кримінального кодексу України (завідомо незаконні затримання, привід, домашній арешт або тримання під вартою);
- досудове розслідування у **1** кримінальному провадженні за статтею 382 Кримінального кодексу України за фактом невиконання



*судового рішення прокуратурою Миронівського району Київської області.*

### **5.1. Результати діяльності Відділу спеціальних проваджень**

Протягом 2016 року працівниками Відділу здійснювалися заходи в межах **480** проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини, з яких **278** проваджень здійснювалися без виїздів у регіони, шляхом витребування необхідних матеріалів та відомостей від органів влади, установ та організацій, опрацювання витребуваних матеріалів та прийняття рішення за результатами такого опрацювання. Результати **176** проваджень стали підставою для надання роз'яснень авторам звернень щодо заходів, яких вони мають вжити для поновлення своїх прав. За результатами проваджень до відповідних органів спрямовано **133** акти реагування Уповноваженого для вжиття заходів з метою усунення виявлених порушень.

Працівниками Відділу протягом 2016 року здійснено **19** виїздів в регіони України з метою збору матеріалів та відомостей у межах відкритих проваджень Уповноваженого. Під час виїздів були відвідані **58** правоохоронних органів та місць несвободи, підпорядкованих правоохоронним органам, зокрема:

- **34** відділи, відділення Національної поліції України;
- **12** ізоляторів тимчасового тримання, підпорядкованих Національній поліції України;
- **11** установ виконання покарань, підпорядкованих Міністерству юстиції України;
- **1** можливе місце тимчасового тримання, підпорядковане Службі безпеки України (в приміщенні УСБУ Харківської області).

Більша частина зазначених правоохоронних органів та місць несвободи відвідувалися декілька разів.

З 480 проваджень, відкритих Уповноваженим та дорученим до розгляду працівникам Відділу, у 455 заходи здійснювались за зверненнями фізичних осіб, юридичних осіб та за зверненнями народних депутатів України.

## **5.2. Порушення прав людини, виявлені працівниками Відділу в межах відкритих проваджень Уповноваженого за зверненнями**

### **5.2.1. Незаконні затримання осіб працівниками правоохоронних органів без ухвали слідчого судді, суду**

Аналіз звернень, які надходять до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, свідчить про те, що велика кількість скарг громадян стосується саме фактів незаконного затримання осіб працівниками правоохоронних органів без ухвали слідчого судді, суду.

У Кримінальному процесуальному кодексі України чітко визначені положення, які гарантують захист прав і свобод людини під час затримання без ухвали слідчого судді, суду за підозрою у вчиненні злочину.

Так, відповідно до частини 1 статті 207 КПК України ніхто не може бути затриманий без ухвали слідчого судді, суду, крім випадків, передбачених КПК України. Вичерпний перелік цих випадків визначений частиною першою статті 208 КПК України:

– якщо особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;

– якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа **щойно** вчинила злочин;

– якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

Крім того, Кодексом передбачено умови, за яких державою гарантовано захист затриманої особи від свавільного та жорстокого поводження зі сторони уповноважених службових осіб, які здійснили затримання. Відповідно до частини 4 статті 208 КПК України, уповноважена службова особа, що здійснила затримання особи, повинна негайно повідомити затриманому зрозумілою для нього мовою підстави затримання та у вчиненні якого злочину він підозрюється, а також роз'яснити право мати захисника, отримувати медичну допомогу, давати пояснення, показання або не говорити нічого з приводу підозри проти нього, негайно повідомити інших осіб про його затримання і місце перебування відповідно до положень статті 213 цього Кодексу, вимагати перевірку обґрунтованості затримання та інші процесуальні права, передбачені цим Кодексом.

Також, відповідно до частини 5 статті 208 КПК України про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, складається протокол, в якому, крім відомостей, передбачених статтею 104 цього Кодексу, зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) затримання відповідно до положень статті 209 цього Кодексу; підстави затримання; результати особистого обшуку; клопотання, заяви чи скарги затриманого, якщо такі надходили; повний перелік процесуальних прав та обов'язків затриманого. Протокол про затримання підписується особою, яка його склала, і затриманим. Копія протоколу негайно під розпис вручається затриманому, а також надсилається прокурору.

Також необхідно зазначити, що особа відповідно до статті 209 КПК України є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою.

Однак результати перевірок Відділу в межах провадження Уповноваженого свідчать про системні випадки затримання осіб без ухвали слідчого судді, суду працівниками правоохоронних органів без наявності законних підстав. Аналіз практики затримань осіб працівниками правоохоронних органів свідчить про вільне тлумачення ними положень статті 208 КПК України.

Так, Уповноваженим здійснювалося провадження у справі про порушення прав і свобод гр. С. працівниками Миколаївського відділення поліції Очаківського ВП ГУНП в Миколаївській області. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого, вказує на те, що гр. С. **13.10.2016** о **14.00** був затриманий без ухвали слідчого судді, суду за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **08.10.2016** о **23.00** невідомими особами. Тобто, затримання гр. С. здійснено працівниками Миколаївського відділення поліції майже через **5** днів після вчинення злочину.

За результатами вжитих Уповноваженим заходів 23.12.2016 прокуратурою Миколаївської області розпочато досудове розслідування за фактом незаконного затримання гр. С. працівниками Миколаївського районного відділу поліції. Досудове розслідування у кримінальному провадженні розпочато за частиною 1 статті 371 КК України (завідомо незаконне затримання).

Аналогічний випадок незаконного затримання без ухвали слідчого судді, суду без наявності законних підстав також був виявлений в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. К. та гр. Я. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження, зокрема тих, що містяться у процесуальних документах кримінального провадження (копії протоколу затримання, повідомлення про підозру, клопотання про

застосування запобіжного заходу, ухвали слідчого судді про застосування запобіжного заходу), вказує на те, що гр. **К.** та гр. **Я.** були затримані **13.05.2016** о **11.40** працівниками Приморського відділення поліції Центрального ВП ГУНП в Донецькій області без ухвали слідчого судді, суду за підозрою у тому, що **11.04.2016** о **03.30** вони разом скоїли злочин, передбачений частиною 2 статті 186 КК України (грабіж). Тобто, затримання гр. **К.** та гр. **Я.** здійснено майже через **33** дні після вчинення злочину.

За результатами вжитих Уповноваженим заходів 25.08.2016 прокуратурою Донецької області було внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу), розпочато досудове розслідування.

В діяльності правоохоронних органів також присутні випадки незаконних затримань осіб з подальшим утриманням їх в приміщеннях державних установ та невстановлених місцях без законних підстав.

Так, працівниками Відділу під час аналізу матеріалів та відомостей в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Т.** було встановлено, що **01.10.2016** гр. **Т.** була затримана працівниками Марганецького відділення поліції за підозрою у вчиненні злочину та незаконно утримувалась у приміщенні Марганецького відділення поліції з **01.10.2016** по **04.10.2016** без законних підстав.

За результатами вжитих Уповноваженим заходів 26.12.2016 прокуратурою Дніпропетровської області було внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 371 КК України (завідомо незаконне затримання), розпочато досудове розслідування.

Аналогічний випадок незаконного затримання особи без наявності законних підстав та подальшого незаконного утримання працівниками Димитрівського МВ ГУМВС України в Донецькій області виявлено в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Б.** Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого, вказує на те, що **22.09.2015** о **07.30** гр. **Б.** був незаконно затриманий працівниками міліції, доставлений до Димитрівського МВ, де незаконно утримувався більше доби у приміщенні зазначеного відділу до **15.50 23.09.2016** (встановлювалась причетність гр. **Б.** до злочину, передбаченого частиною 2 статті 186 КК України).

За фактом перевищення службових повноважень працівниками Димитрівського МВ прокуратурою Донецької області на підставі ухвали слідчого судді Димитрівського суду 12.10.2015 внесено відомості до ЄРДР за частиною 2 статті 365 КК України (перевищення влади або

службових повноважень працівником правоохоронного органу) та розпочато досудове розслідування. Однак 16.12.2015 прокуратурою Донецької області винесено постанову про закриття зазначеного кримінального провадження на підставі пункту 2 частини 1 статті 284 КПК України (відсутність в діянні складу кримінального правопорушення).

За результатами вжитих Уповноваженим заходів (направлено акт реагування до Генеральної прокуратури України) 29.08.2016 Генеральною прокуратурою України скасовано постанову прокуратури Донецької області про закриття кримінального провадження. Крім того, прокурора Донецької області зобов'язано вжити дієві заходи для забезпечення всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження та зобов'язано притягнути винних працівників до відповідальності. Хід досудового розслідування Генеральною прокуратурою України взято на контроль.

Ще один приклад протиправного затримання особи виявлено в ході провадження Уповноваженого за фактом порушення прав і свобод гр. **Щ.** Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого, вказує на те, що гр. **Щ.** був затриманий відповідно до положень статті 209 КПК України **24.09.2015** о **08.00** працівниками Жовтневого РВ та Держинського РВ Криворізького МУ ГУМВС України в Дніпропетровській області та доставлений до приміщення Жовтневого РВ о **09.27 24.09.2015**. Лише через 12 годин, о **20.10 24.09.2015**, гр. **Щ.** був затриманий в порядку частини 1 статті 208 КПК України за вчинення злочину.

Прокуратурою Дніпропетровської області 13.01.2016 за заявою гр. **Щ.** внесено відомості до ЄРДР за фактом застосування незаконних методів слідства працівниками Держинського РВ та Жовтневого РВ КМУ ГУМВС України в Дніпропетровській області за частиною 2 статті 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу), однак за результатами досудового розслідування 11.03.2016 винесено постанову про закриття даного провадження на підставі пункту 2 частини 1 статті 284 КПК (відсутність в діянні складу кримінального правопорушення).

З метою поновлення прав і свобод гр. **Щ.** Уповноваженим в межах провадження направлено лист до Генеральної прокуратури України щодо поновлення досудового розслідування за вищезазначеним фактом. 04.01.2017 заступником прокурора Дніпропетровської області постанову про закриття кримінального провадження щодо застосування працівниками Держинського РВ та Жовтневого РВ незаконних методів слідства до гр. **Щ.** скасовано, досудове розслідування поновлено.

Аналогічний випадок незаконного затримання також був виявлений у межах відкритого провадження Уповноваженого у справі



про порушення прав і свобод гр. П. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу, свідчить про те, що гр. П. був затриманий **17.03.2016** о **16.30** працівниками Ізюмського ВП ГУНП в Харківській області без ухвали слідчого судді, суду за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **29.02.2016** о **22.20** невідомими особами. Тобто, затримання гр. П. здійснено через **18** днів після вчинення злочину.

За фактом незаконного затримання гр. П. Уповноваженим було направлено лист прокурору Харківської області з вимогою провести розслідування фактів порушень прав гр. П., виявлених в межах провадження.

27.01.2017 прокуратурою Харківської області було розпочато досудове розслідування вищезазначених фактів за частиною першою статті 371 КК України (завідомо незаконне затримання).

Працівниками Відділу проведено аналіз практики реагування органами прокуратури України на випадки незаконного затримання осіб. Проведений аналіз свідчить про те, що кримінальні провадження за фактами незаконного затримання осіб працівниками поліції розпочинаються рідко. Як правило, за такими фактами органами прокуратури досудове розслідування розпочинається лише після надання підтверджуючих матеріалів, які були зібрані потерпілими особами, їх адвокатами або в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод людини. Така практика суперечить статті 214 КПК України, оскільки відповідно до вимог цієї статті слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати досудове розслідування.

Одна із причин застосування практик незаконних затримань осіб є неналежний нагляд прокурорів за додержанням законів під час проведення досудового розслідування.

У зв'язку з цим прокурорам необхідно не тільки виконувати функцію "погодження процесуальних документів слідчих", а й активно брати участь в процесі розслідування злочинів, контролюючи при цьому дотримання вимог Кримінального процесуального кодексу України слідчими органів Національної поліції України.

Водночас результати спеціальних проваджень Уповноваженого з прав людини свідчать, що органами прокуратури України не здійснюється належний контроль за законністю затримання осіб працівниками правоохоронних органів, а також не проводяться перевірки по виявленню фактів незаконного затримання.

### 5.2.2. Порухення права на захист затриманих осіб

До системних порушень прав людини в діяльності правоохоронних органів також слід віднести порушення права затриманих на захист. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях проти України неодноразово зазначав, що право кожної підозрюваної та обвинуваченої особи на ефективний захист адвокатом становить одну із основних підвалин справедливого судового розгляду. Суд зауважує, що *“права захисту буде в принципі непоправно порушено, якщо при засудженні особи судом використовуватимуться визнавальні показання, отримані під час допиту без присутності захисника”*.

Європейський суд також неодноразово нагадував українській владі про обов'язок забезпечити право затриманої особи на адвоката з самого початку кримінального переслідування, оскільки реалізація цього права є фундаментальною гарантією проти неналежного поводження. Так, зокрема, Суд зазначив: *“Суд вважає ранній доступ до адвоката процесуальною гарантією права не давати свідчень проти самого себе і фундаментальною гарантією проти жорстокого поводження; відзначаючи особливу вразливість обвинуваченого на ранньому етапі процесу, коли він знаходиться у стані стресу і зіштовхується зі складними кримінальними процедурами. Будь-які винятки у здійсненні цього права повинні бути чітко передбаченими, а застосування таких винятків повинно бути суворо обмежене в часі. Ці принципи є особливо важливими у випадках серйозних звинувачень, оскільки при перспективі особливо серйозного покарання право на справедливий судовий розгляд у демократичному суспільстві має застосовуватися якнайширше”*.

Негайний доступ адвоката являється запобіжником від неналежного поводження із затриманими особами. Право на адвоката має бути забезпечено від самого початку затримання особи, у тому числі у випадках, коли протокол затримання не складається.

Однак, незважаючи на чітко регламентовану правову процедуру забезпечення права затриманих на адвоката у національному законодавстві, в ході проведення спеціальних проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини постійно виявляються факти порушення працівниками правоохоронних органів прав затриманих на захист.

Так, в межах провадження, відкритого Уповноваженим у справі про порушення прав і свобод гр. С. виявлено факт порушення працівниками Приморського відділення поліції Маріупольського ВП ГУНП в Донецькій області права на захист гр. С. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого, вказує на

те, що **13.03.2016** о **16.40** гр. С. був затриманий без ухвали слідчого судді, суду, однак всупереч вимогам частини 4 статті 213 КПК України та Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу, затвердженого постановою КМУ від 28.12.2016 № 1363, Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Донецькій області не було повідомлено негайно після фактичного затримання гр. С. Центр про затримання гр. С. було повідомлено лише через **7 годин** після доставлення затриманого до Приморського відділення поліції, чим порушено його право на захист.

У зв'язку з цим Уповноваженим було направлено акт реагування до прокуратури Донецької області щодо порушення прав і свобод гр. С. 16.06.2016 слідчим управлінням прокуратури Донецької області на підставі акта реагування Уповноваженого розпочато досудове розслідування у кримінальному провадженні за частиною 1 статті 365 КК України за фактом порушення права гр. С. на правову допомогу при затриманні.

Аналогічне порушення права на захист було виявлено в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. Х. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого, вказує на те, що **09.01.2016** о **12.04** гр. Х. був затриманий працівниками поліції без ухвали слідчого судді, суду у вчиненні злочину та доставлений до Голосіївського УП, де отримав від працівників поліції видимі тілесні ушкодження (*гематоми лівої навколоочної клітковини, перелом лівої променевої кістки*). Медичними працівниками гр. Х. в закладі охорони здоров'я була накладена гіпсова лангета та рекомендовано оперативне лікування в плановому порядку. Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги в місті Києві було повідомлено майже через **6 годин** після затримання гр. Х., чим порушено його право на захист (тілесні ушкодження гр. Х. отримав під час перебування в приміщенні поліції **до приїзду захисника**).

За результатами вжитих Уповноваженим заходів (направлено акт реагування до прокуратури міста Києва щодо порушення права на захист гр. Х.) 04.04.2016 прокуратурою міста Києва було розпочато кримінальне провадження за частиною 2 статті 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу). 03.06.2016 гр. Х. змінено запобіжний захід з тримання під вартою на цілодобовий домашній арешт.

Однак у вищезазначеній справі про порушення прав і свобод гр. Х. працівниками Відділу було виявлено ще один факт порушення права гр. Х. на захист. Аналіз відомостей та матеріалів в межах провадження Уповноваженого свідчить про те, що порушення права на захист також

допущений адвокатом, який діяв на підставі доручення Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги в місті Києві. Конфіденційного побачення з адвокатом у гр. **Х.** після затримання, всупереч вимогам підпункту 1 пункту 1 Стандартів надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 25.02.2014 № 386/5, не відбулося, а побачення адвоката із затриманим відбулося в коридорі Голосіївського УП в присутності двох оперативних працівників. Також отримано відомості, що гр. **Х.** повідомляв адвокату про застосування до нього насилля, а також неодноразово звертав увагу захисника на видимі тілесні ушкодження та кров на одязі, просив посприяти у наданні йому медичної допомоги у зв'язку з болем внутрішніх органів та інших частин тіла, що стало результатом побоїв працівниками поліції. Однак всупереч вимогам підпунктів 6 та 7 пункту 1 Стандартів захисник на це не відреагував, заходи щодо забезпечення надання підзахисному медичної допомоги, фіксації тілесних ушкоджень, проведенню судово-медичної експертизи не вжив. Захисником також не було заявлено про застосування насилля до підзахисного слідчому судді у судовому засіданні, яке відбулося 11.01.2016 у приміщенні Голосіївського районного суду міста Києва.

Уповноваженим в межах провадження за зазначеним фактом вжито заходи реагування, а саме – направлено лист до Регіонального центру, в якому викладено факти порушень, допущених адвокатом під час здійснення захисту гр. **Х.** Регіональний центр повідомив Уповноваженого, що Комісією з оцінювання якості, повноти та своєчасності надання адвокатами безоплатної вторинної правової допомоги в діях адвоката, що здійснював захист гр. **Х.**, встановлені порушення підпункту 7 пункту 1 Стандартів надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі.

В цілому аналіз практики порушень правоохоронними органами права на захист свідчить, що працівники поліції, як правило, здійснюють повідомлення про факт затримання особи вже після отримання фактів та інформації, достатньої для повідомлення особі про підозру. І тільки після того виконуються вимоги КПК України та постанови КМУ від 28.12.2016 № 1363 (про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою).

Однак в контексті протидії порушенням права на захист саме з моменту затримання особи (фактичного обмеження у праві на вільне пересування) виникає найбільший ризик порушень прав людини. Саме своєчасне забезпечення затриманої особи захисником є одним із

головних запобіжників від порушень прав людини в діяльності правоохоронних органів.

### **5.2.3. Катування та незабезпечення медичною допомогою затриманих після заподіяння їм тілесних ушкоджень працівниками правоохоронних органів під час проведення досудового розслідування злочинів**

Виявлення фактів катувань та неналежного поводження з особами (затриманими, відвідувачами, доставленими чи запрошеними) під час проведення досудового розслідування є одним із основних напрямів діяльності Відділу спеціальних проваджень Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

На жаль, застосування насильства до вищеназваної категорії осіб є усталеною практикою деяких працівників правоохоронних органів, що застосовується з метою отримання необхідних відомостей про злочини, які розслідуються.

Такі методи отримання доказів спрощують сам процес розслідування та розкриття злочинів, оскільки слідчим та оперативним працівникам правоохоронних органів не потрібно витратити значну кількість часу на підготовку процесуальних документів, отримання дозволів у прокурорів, слідчих суддів, судів на проведення слідчих, розшукових та негласних слідчих дій. Найпростіший метод отримання інформації від осіб – це застосування катування, погроз у вчиненні насильницьких дій, примушування давати показання, незабезпечення медичною допомогою тощо.

Таку практику викоринити з процесу розслідування злочинів досить важко, оскільки процес розслідування злочинів не є публічним, а сама правоохоронна система є досить закритою для громадян.

Відповідно до статті 18 Закону України “Про Національну поліцію України” поліцейські зобов'язані поважати і не порушувати права і свободи людини та надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я.

У межах проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини, працівниками Відділу постійно виявляються факти застосування працівниками правоохоронних органів катування, насильницький дій, а також факти порушення прав затриманих на медичну допомогу.

Так, зокрема, в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Ф.** працівниками Відділу виявлені факти застосування 06.03.2016 до нього насильства працівниками



Нікопольського ВП, внаслідок чого гр. **Ф.** був госпіталізований до медичної установи з діагнозом "**черепно-мозкова травма, струс головного мозку, забій грудної клітини, садно чола та підборіддя**". У зв'язку з цим гр. **Ф.** знаходився на стаціонарному лікуванні в травматологічному відділенні КЗ "Нікопольська міська лікарня № 1 "ДОР" у період з **06.03.2016** до **15.03.2016**. Також встановлено, що адвокат, який діяв на підставі доручення Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Дніпропетровській області, звернувся до прокуратури Дніпропетровської області із заявою про вчинення злочину відносно гр. **Ф.**, а саме – заподіяння йому тілесних ушкоджень. Працівниками прокуратури Дніпропетровської області були проігноровані вимоги статей 60, 214 КПК України в частині початку досудового розслідування за вказаним фактом.

У зв'язку з явним ігноруванням прокуратурою Дніпропетровської області вимог КПК України, Уповноваженим на підставі зібраних матеріалів та відомостей було направлено відповідний акт реагування до прокуратури Дніпропетровської області з вимогою провести розслідування вищевикладених фактів порушень прав людини. Лише 20.12.2016 (через 9 місяців після вчинення злочину) на підставі направленого акта реагування Уповноваженого прокуратурою Дніпропетровської області було розпочато досудове розслідування за фактом перевищення службових повноважень працівниками Нікопольського відділення поліції ГУНП в Дніпропетровській області за частиною 2 статті 365 КК України.

Аналогічний випадок виявлено працівниками Відділу в результаті аналізу матеріалів та відомостей, отриманих в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Х.** Так, **09.03.2016** о **12.04** гр. **Х.** був затриманий працівниками поліції без ухвали слідчого судді, суду, доставлений до приміщення Голосіївського управління поліції ГУНП в м. Києві, де працівники зазначеного управління поліції заподіяли гр. **Х.** тілесні ушкодження. Крім того, працівники поліції не забезпечили його медичною допомогою, а натомість гр. **Х.**, затриманий в порядку частини 1 статті 208 КПК України, в той же день був поміщений до кімнати для затриманих та доставлених Голосіївського УП. Тільки **10.03.2016** о **11.30** (**майже через добу**) гр. **Х.** був доставлений працівниками конвойної служби до закладу охорони здоров'я, де йому надано медичну допомогу та встановлено діагноз "**повторний перелом лівої променевої кістки на фоні неправильно консолидованого перелому епіметафіза лівої променевої кістки, гематома лівої навколоочної клітковини**", накладено гіпсову лангету та рекомендовано **оперативне лікування в плановому порядку**. Крім того, аналіз матеріалів та відомостей свідчить

про те, що гр. **Х.** в подальшому не був забезпечений медичною допомогою під час перебування під вартою в Київському СІЗО.

Працівниками Відділу, за дорученням Уповноваженого, з метою відновлення права гр. **Х.** на медичну допомогу неодноразово здійснювались виїзди до Київського СІЗО. Також Уповноваженим направлено лист до прокуратури міста Києва, де зазначено виявлені процесуальні порушення відносно гр. **Х.** та зобов'язано прокуратуру вжити заходи щодо поновлення порушених прав гр. **Х.** За результатами вжитих Уповноваженим заходів 04.04.2016 прокуратурою міста Києва розпочато досудове розслідування у кримінальному провадженні за фактом заподіяння працівниками поліції тілесних ушкоджень гр. **Х.** за ознаками злочину, передбаченого частиною 2 статті 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу). Також прокуратурою міста Києва Уповноваженого поінформовано про те, що відомості про неналежне надання медичної допомоги гр. **Х.** медичними працівниками Київського СІЗО перевіряються в межах кримінального провадження за фактом спричинення йому тілесних ушкоджень.

Інший приклад заподіяння тілесних ушкоджень особі та незабезпечення її медичною допомогою виявлено в ході провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Ч.** працівниками Гребінківського ВП ГУНП в Полтавській області. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу, засвідчив, що гр. **Ч.** було затримано **13.01.2016** о **02.35** без ухвали слідчого судді, суду за підозрою у вчиненні злочину та заподіяно йому тілесні ушкодження: **розсічена рана лівої скроневої ділянки та потиличної ділянки; перелом 8-9 ребер ліворуч по задній пахвинній лінії с помірним зміщенням; обмежений лівобічний пневмоторакс; кульові поранення поперекової ділянки (позаду) та правої підколінної; ЗЧМТ, струс головного мозку.** Також встановлено, що з **02.35** 13.01.2016 до **10.00** 13.01.2016 гр. **Ч.** не було надано медичну допомогу. Лише о **10.00** 13.01.2016 (**через 7 годин**) працівники поліції доставили його до Гребінківської ЦРЛ для надання медичної допомоги.

З приводу зазначених обставин Уповноваженим було направлено відповідний лист прокурору Полтавської області з вимогою провести ретельне та неупереджене розслідування виявлених фактів. Крім того, гр. **Ч.** особисто звернувся із заявою про злочин до прокуратури Полтавської області, однак прокуратурою області звернення гр. **Ч.** було направлено до Лубенської місцевої прокуратури, яка, в свою чергу, направила звернення до СВ Гребінківського ВП ГУНП для приєднання до матеріалів кримінального провадження, в межах якого гр. **Ч.** перебував у статусі обвинуваченого.

Таким чином, прокуратурою Полтавської області були проігноровані вимоги КПК України. За фактом ігнорування акта реагування Уповноваженого прокурором Полтавської області 08.06.2016 Генеральному прокурору України було внесено подання Уповноваженого. Лише 08.07.2016 (через 6 місяців після вчинення злочину) прокуратурою Полтавської області було розпочато досудове розслідування за частиною 1 статті 365 КК України за фактом перевищення службових повноважень працівниками Гребінківського ВП ГУНП в Полтавській області. Хід досудового розслідування у кримінальному провадженні Генеральною прокуратурою України було взято на контроль.

Також слід зазначити про виявлення в межах проваджень Уповноваженого фактів неефективного розслідування органами прокуратури України випадків катувань, до яких причетні працівники правоохоронних органів.

Так, в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. Г. встановлено, що 18.01.2013 слідчим управлінням прокуратури міста Києва розпочато досудове розслідування за частиною 2 статті 365 КК України за фактом неправомірних дій працівників Дніпровського РУ ГУМВС України в місті Києві, які мали місце 20.10.2010 та 21.10.2010. Гр. Г. у своїх зверненнях до Уповноваженого неодноразово скаржився на неефективність розслідування прокуратурою міста Києва злочину, до якого причетні працівники міліції, вчиненого стосовно нього. Під час виїзду працівників Відділу до прокуратури міста Києва та ознайомлення з матеріалами кримінального провадження, факти, викладені у зверненнях Г., підтвердилися. Встановлено, що за **4 роки** слідчими прокуратури міста Києва не було призначено проведення судово-медичної експертизи з метою встановлення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень. Таким чином, відверта бездіяльність окремих слідчих та прокурорів у зазначеному кримінальному провадженні призвела до втрати слідів кримінального правопорушення, до якого були причетні працівники міліції. За таких обставин проводити подальше розслідування відверто безперспективно, оскільки очевидно, що за відсутності висновку експерта доказів для повідомлення про підозру працівникам міліції недостатньо.

Крім того, нагляд, який здійснюється органами прокуратури України за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру у місцях несвободи, є недостатнім для запобігання випадкам застосування насильства до затриманих з огляду на наступне:

- розслідування фактів катувань та насильства, до яких причетні працівники правоохоронних органів, підслідні слідчим підрозділам органів прокуратури України;

- слідчі підрозділи не здійснюють функцію нагляду, а лише розслідують злочини, про які їм стало відомо відповідно до вимог КПК України і до яких причетні працівники правоохоронних органів;

- навіть за умови виявлення порушень прав затриманих працівниками підрозділів органів прокуратури України, які здійснюють нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру у місцях несвободи, немає гарантій, що виявлені факти будуть доведені до відома слідчих підрозділів.

На практиці прокурори відбирають пояснення у затриманих про те, що вони претензій ні до кого не мають, а тілесні ушкодження отримали в побуті. В подальшому відсутність претензій від потерпілого є підставою для закінчення перевірки фактів отримання тілесних ушкоджень у спосіб, який не передбачений КПК України.

#### **5.2.4. Порушення права вразливих груп населення (наркозалежних) на медичну допомогу під час затримання та тримання під вартою**

Базовим національним нормативним документом в Україні, спрямованим на дотримання прав наркотично залежних осіб, є Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 735-р.

Стратегія засуджує надання переваги силовим методам розв'язання проблеми, пов'язаної з вживанням наркотиків, що негативно позначається на правах хворих людей, перешкоджає їх доступу до наркотичних лікарських засобів, зумовлює прояви стигматизації та дискримінації наркоспоживачів, особливо ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД, підміняє протидію наркозлочинності боротьбою із споживачами наркотиків.

Стратегія передбачає також впорядкування замісної підтримувальної терапії, підготовку професійних кадрів високої кваліфікації у сфері діяльності щодо обігу наркотиків через систему правоохоронних навчальних закладів тощо.

Вразливість наркозалежних осіб зумовлена їхньою хворобою та фізіологічними особливостями, що у певних фізіологічних станах викликають страждання фізичного і психічного характеру. Порушення права на медичну допомогу наркозалежних осіб полягає також у

невжитті заходів щодо зняття абстинентного синдрому та незабезпеченні безперервності замісної підтримувальної терапії (ЗПТ) відповідно до призначень лікаря у разі затримання таких осіб чи тримання їх в місцях несвободи.

У разі затримання наркозалежної особи, якій лікарем призначено лікування препаратами ЗПТ, працівники ОВС мають діяти відповідно до Порядку взаємодії закладів охорони здоров'я, органів внутрішніх справ, слідчих ізоляторів і виправних центрів щодо забезпечення безперервності лікування препаратами замісної підтримувальної терапії, затвердженого спільним наказом Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Державної служби України з контролю за наркотиками від 22.10.2012 № 821/937/1549/5/156.

Відповідно до вимог зазначеного Порядку працівники ОВС у разі затримання учасника ЗПТ зобов'язані провести необхідну реєстрацію такого затримання, повідомити відповідний заклад охорони здоров'я та за призначенням лікаря забезпечувати доставляння затриманого до такого закладу для прийому необхідного препарату. Невиконання працівниками ОВС зазначених обов'язків щодо забезпечення хворого на наркоманію замісною терапією має розцінюватися як порушення права на медичну допомогу, прирівнюється до катування, нелюдського поводження.

Однак практика засвідчує, що у багатьох випадках працівники правоохоронних органів ігнорують вимоги зазначеного Порядку щодо забезпечення безперервності ЗПТ. Так, в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Я.**, який тримався в Хмельницькому слідчому ізоляторі, працівниками Відділу, в тому числі лікарем за фахом, було здійснено виїзди до Ярмолинецької центральної районної лікарні, Ярмолинецького відділу поліції ГУНП в Хмельницькій області та Хмельницького слідчого ізолятора. Аналіз отриманих матеріалів засвідчив, що гр. **Я** являється учасником програми ЗПТ та хворіє на туберкульоз. Після затримання та обрання гр. **Я** міри запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою йому не надавалось необхідне лікування. Крім того, було встановлено внесення завідомо недостовірної інформації медичними працівниками Хмельницького слідчого ізолятора до медичної документації щодо необхідності в лікуванні та наданої медичної допомоги гр. **Я**.

За фактами виявлених порушень Уповноваженим було направлено акт реагування Генеральному прокурору України щодо проведення комплексної перевірки діяльності Хмельницького слідчого ізолятора та поновлення прав і свобод гр. **Я**.

За дорученням Генеральної прокуратури України прокуратурою Хмельницької області було проведено комплексну перевірку діяльності



Хмельницького слідчого ізолятора та залучено провідних лікарів – спеціалістів (фтизіатра, інфекціоніста, нарколога) Хмельницької області для надання медичної допомоги гр. Я. В результаті проведеної комплексної перевірки діяльності Хмельницького слідчого ізолятора було виявлено ряд порушень медико-санітарного та матеріально-побутового забезпечення установи.

Крім того, прокуратурою Хмельницької області було вказано начальнику управління Державної пенітенціарної служби України в Хмельницькій області на виявлені порушення та зобов'язано їх усунути.

#### **5.2.5. Порушення права на перекладача під час проведення досудового розслідування**

Відповідно до вимог частини 1 статті 24 КПК України кожному гарантується право на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності суду, слідчого судді, **прокурора, слідчого** в порядку, передбаченому цим Кодексом.

Обов'язок дотримання загальних засад кримінального провадження передбачений також і статтею 29 КПК України, відповідно до вимог якої слідчий суддя, суд, прокурор, слідчий **забезпечують учасникам кримінального провадження, які не володіють чи недостатньо володіють державною мовою**, право давати показання, заявляти клопотання і подавати скарги, виступати в суді рідною або іншою мовою, якою вони володіють, користуючись у разі необхідності послугами перекладача в порядку, передбаченому цим Кодексом.

Однак в межах проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини працівниками Відділу також виявлялися факти порушення права на перекладача.

Так, зокрема, Уповноваженим здійснювалося провадження у справі про порушення прав і свобод гр. К. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого, засвідчив, що під час здійснення кримінального провадження прокуратурою Харківської області було порушено право гр. К. на переклад. Зокрема, слідчий, який проводив досудове розслідування, під час проведення слідчих дій та прийняття процесуальних рішень не забезпечив присутність перекладача, а також переклад процесуальних документів. Більше того, прокуратурою Харківської області гр. К. було надано відповідь про те, що **“відповідно до вимог КПК України у органів досудового розслідування відсутній обов'язок перекладу процесуальних документів”**.

За вищевикладеними фактами порушень прав гр. К. Уповноваженим було направлено відповідний лист прокурору Харківської області з

вимогою забезпечити право гр. **К.** на перекладача та переклад процесуальних документів. Однак прокуратурою Харківської області положення статей КПК України, які регламентують порядок забезпечення особи перекладачем, було трактовано на свою користь, а право гр. **К.** на перекладача та переклад процесуальних документів не забезпечено.

#### **5.2.6. Невиконання службовою особою, відповідальною за перебування затриманих, своїх обов'язків щодо захисту прав і свобод затриманих**

Відповідно до вимог статті 212 КПК України у підрозділі органу досудового розслідування мають бути призначені одна або декілька службових осіб, відповідальних за перебування затриманих. Відповідальними за перебування затриманих не можуть бути слідчі.

Службова особа, відповідальна за перебування затриманих, зобов'язана:

- 1) негайно зареєструвати затриманого;*
- 2) роз'яснити затриманому підстави його затримання, права і обов'язки;*
- 3) звільнити затриманого негайно після зникнення підстави для затримання або спливу строку для затримання, передбаченого статтею 211 цього Кодексу;*
- 4) забезпечити належне поводження із затриманим та дотримання його прав, передбачених Конституцією України, цим Кодексом та іншими законами України;*
- 5) забезпечити запис усіх дій, що проводяться із залученням затриманого, у тому числі час їх початку та закінчення, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій;*
- 6) забезпечити невідкладне надання належної медичної допомоги та фіксацію медичним працівником будь-яких тілесних ушкоджень або погіршення стану здоров'я затриманого. До складу осіб, що надають затриманому медичну допомогу, за його бажанням може бути допущена конкретна особа, що має право на зайняття медичною діяльністю.*

Як свідчать результати моніторингових візитів, а також висновки спеціальних проваджень Уповноваженого з прав людини, в перші години затримання виникає найбільший ризик порушень прав людини. Саме на цьому етапі вчиняється чи не найбільша кількість процесуальних порушень працівниками правоохоронних органів, зокрема: катування, порушення права на захист, незаконне позбавлення свободи та інші системні порушення прав людини.

Одним з головних порушень, що фактично закладає підґрунтя для всіх інших, є неналежна реєстрація затримання особи, адже відсутність реєстрації факту затримання призводить до так званого *“невизнаного затримання”*, що автоматично позбавляє затриману особу всіх гарантій захисту прав і свобод людини, передбачених Конвенцією з прав людини та основоположних свобод, а також національним законодавством України.

Аналіз порушень, які виявлені в ході перевірок стану дотримання прав затриманих в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України, свідчить, що службові особи, відповідальні за перебування затриманих, виконують не передбачені законом функції або взагалі їх не виконують, а в деяких випадках такі посади відсутні в органах Національної поліції України. Тобто можна чітко стверджувати, що з моменту прийняття нового КПК України повноцінне запровадження *“інституту службових осіб, відповідальних за перебування затриманих”* у слідчих підрозділах Національної поліції України до цього часу не відбулося.

Незважаючи навіть на рекомендації Уповноваженого з прав людини, що були відображені у щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2015 рік, керівниками органів досудового розслідування не забезпечено належне виконання службовими особами, відповідальними за перебування затриманих, своїх обов'язків, передбачених статтею 212 КПК України.

Здійснення належного контролю службовою особою, відповідальною за перебування затриманих за дотриманням іншими службовими особами вимог КПК України, мало б стимулюючий фактор для тих уповноважених осіб, які схильні до порушень прав людини і звикли до безкарності за свої вчинки.

Уповноваженим з прав людини в межах проваджень у справах про порушення прав і свобод людини постійно здійснюється перевірка виконання вимог статті 212, 213 КПК України службовими особами, відповідальними за перебування затриманих.

#### **5.2.7. Недопуск захисників до затриманих без дозволу слідчого, прокурора на стадії досудового розслідування**

Право на правову допомогу гарантоване перш за все Конституцією України, відповідно до положень якої кожен має право на правову допомогу та є вільним у виборі захисника своїх прав.

Забезпечення права на захист є однією з основних засад судочинства в Україні. Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно надано можливість з моменту затримання користуватися правовою допомогою захисника. Зазначені процесуальні

гарантії передбачені також і нормами Кримінального процесуального кодексу України.

Відповідно до частини 1 статті 48 КПК України захисник може у будь-який момент бути залученим підозрюваним, обвинуваченим, їх законними представниками, а також іншими особами за проханням чи згодою підозрюваного, обвинуваченого до участі у кримінальному провадженні.

Положення статті 50 КПК України передбачають вичерпний перелік документів, які уповноважують захисника на участь у кримінальному провадженні. Повноваження захисника у кримінальному провадженні підтверджуються:

- 1) *свідомством про право на зайняття адвокатською діяльністю;*
- 2) *ордером, договором із захисником або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.*

Згідно з положеннями частини 2 статті 50 КПК України, **встановлення будь-яких додаткових вимог, крім пред'явлення захисником документа, що посвідчує його особу, або умов для підтвердження повноважень захисника чи для його залучення до участі в кримінальному провадженні не допускається.**

Будь-які вимоги та дії слідчого, прокурора, слідчого судді, суду, адміністрації установ попереднього ув'язнення, інших уповноважених службових осіб, які обмежують право на захист особи та порушують гарантії адвокатської діяльності, не допускаються.

Статтею 374 КК України передбачена кримінальна відповідальність за недопущення чи ненадання своєчасно захисника, а також інше грубе порушення права підозрюваного, обвинуваченого на захист, вчинене слідчим, прокурором або суддею.

Крім того, статтею 397 КК України передбачена кримінальна відповідальність за вчинення в будь-якій формі перешкод до здійснення правомірної діяльності захисника чи представника особи по наданню правової допомоги або порушення встановлених законом гарантій їх діяльності та професійної таємниці.

Однак під час виїзду до ізолятору тимчасового тримання ГУНП в місті Києві працівниками Відділу була отримана інформація щодо допуску адвокатів до клієнтів виключно за наявності дозволу слідчого, прокурора про допуск адвоката до участі у кримінальному провадженні.

З метою отримання офіційних відомостей щодо процедури допуску адвокатів Уповноваженим до ІТТ ГУНП в місті Києві було направлено відповідний лист, в якому також зазначено вимогу Уповноваженого щодо забезпечення безперешкодного допуску адвокатів до затриманих осіб.

Однак у відповідь на лист Уповноваженого керівництвом ІТТ було повідомлено, що у разі відсутності в Ізоляторі **підтверджуючого повідомлення про допуск адвоката до участі у кримінальному провадженні від особи чи органу, який здійснює кримінальне провадження, адвокат до затриманої особи не допускається.**

Провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод в діяльності ізолятора тимчасового тримання ГУНП в місті Києві триває, підготовлено акт реагування Уповноваженого до Національної поліції України з метою вжиття відповідних заходів реагування за фактами виявлених порушень.

#### **5.2.8. Незаконне тримання осіб у слідчих ізоляторах після закінчення строків тримання під вартою**

В межах проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини працівниками Відділу також було виявлено факти незаконного тримання осіб у слідчих ізоляторах після закінчення строків тримання під вартою.

Так, в ході перевірки дотримання прав людини в діяльності Дніпропетровського слідчого ізолятора виявлено, що гр. **К.** було призначено покарання у виді позбавлення волі строком на 3 роки. Покарання гр. **К.** відбував у Дніпропетровському слідчому ізоляторі.

Суддя Павлоградського міськрайонного суду Дніпропетровської області зарахував строк попереднього ув'язнення гр. **К.** у Дніпропетровському СІЗО з розрахунку один день попереднього ув'язнення за два дні позбавлення волі. Перерахунок був здійснений відповідно до Закону України *“Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання”*.

24.06.2016 гр. **К.** мав бути звільнений з Дніпропетровського СІЗО у зв'язку із закінченням строку відбуття покарання, однак начальник відділу контролю за виконанням судових рішень у Дніпропетровському СІЗО трактував положення статей КПК України, які регулюють порядок звільнення осіб з-під варти, невірно, посилаючись на те, що закінчення строку відбуття покарання не є підставою для звільнення особи з-під варти, оскільки нібито необхідне судове розпорядження про виконання судового рішення.

Лише після вжиття відповідних заходів Уповноваженим (був здійснений виїзд працівників Відділу до Дніпропетровського СІЗО), спрямованих на своєчасне звільнення гр. **К.** з-під варти, уповноваженими службовими особами Дніпропетровського СІЗО було направлено лист до Павлоградського міськрайонного суду Дніпропетровської області з метою вирішення питання щодо звільнення



гр. К., а також повідомлено про зазначений факт прокуратуру Дніпропетровської області. В результаті вжитих заходів гр. К. був звільнений з-під варти своєчасно відповідно до вимог КПК України.

#### **5.2.9. Отримання доказів працівниками правоохоронних органів внаслідок істотного порушення прав людини**

Жодна правова система, заснована на верховенстві права, не може схвалювати допуск доказів, отриманих внаслідок істотного порушення прав людини. Недопустимість доказів, отриманих внаслідок істотного порушення прав та свобод людини визначена статтею 87 КПК України. Згідно з положеннями зазначеної статті недопустимими є докази, отримані внаслідок істотного порушення прав та свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також будь-які інші докази, здобуті завдяки інформації, отриманій внаслідок істотного порушення прав та свобод людини.

Суд зобов'язаний визнати істотними порушеннями прав людини і основоположних свобод, зокрема, такі діяння:

- 1) здійснення процесуальних дій, які потребують попереднього дозволу суду, без такого дозволу або з порушенням його суттєвих умов;
- 2) отримання доказів внаслідок катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність особи, поводження або погрози застосування такого поводження;
- 3) порушення права особи на захист;
- 4) отримання показань чи пояснень від особи, яка не була повідомлена про своє право відмовитися від давання показань та не відповідати на запитання, або їх отримання з порушенням цього права;
- 5) порушення права на перехресний допит.

Недопустимими є також докази, що були отримані:

- 1) з показань свідка, який надалі був визнаний підозрюваним чи обвинуваченим у цьому кримінальному провадженні;

2) після початку кримінального провадження шляхом реалізації органами досудового розслідування чи прокуратури своїх повноважень, не передбачених цим Кодексом, для забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Незважаючи на чітку заборону отримання доказів внаслідок істотного порушення прав людини, така практика, на жаль, існує в діяльності правоохоронних органів. Застарілі методи отримання доказів (*катування, психологічний тиск, примушування давати показання*)

мають своє практичне застосування, оскільки шляхом порушення гарантій захисту прав людини простіше отримати факти та інформацію, яка необхідна для оголошення особі підозри та завершення досудового розслідування.

Випадки отримання доказів внаслідок істотного порушення прав людини працівниками Відділу також було виявлено в межах відкритих проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини. Зокрема, у справі про порушення прав і свобод гр. Л здійснювались заходи, спрямовані на перевірку обставин його затримання, в ході проведення яких були встановлені суттєві розбіжності між офіційним відомостями, які надані ГУНП в Запорізькій області, та твердженнями гр. Л., які були викладені Уповноваженому.

Відповідно до довідки ГУНП в Запорізькій області гр. Л. за підозрою у вчиненні злочину не затримувався, до органів досудового розслідування не доставлявся. В той же час відомості, зазначені у довідці, суперечать фактичним обставинам справи, оскільки саме **09.09.2016** із гр. Л. проводились слідчі дії. **10.09.2016** після завершення слідчих дій із **свідком** гр. Л. йому було повідомлено про підозру у вчиненні злочину. Таким чином, з метою отримання доказів про причетність гр. Л. до злочину працівники поліції **09.09.2016** проводили з ним слідчі дії **як зі свідком**, однак отримані докази за результатами проведення слідчих дій були використані для повідомлення йому **10.09.2016 про підозру**.

За фактами вищевикладених порушень прав і свобод гр. Л. Уповноваженим було направлено відповідний лист прокурору Запорізької області з вимогою провести розслідування фактів порушень прав гр. Л.

Провадження Уповноваженого у цій справі триває, вживаються заходи, спрямовані на поновлення прав і свобод гр. Л.

#### **5.2.10. Невиконання слідчими суддями загальних обов'язків щодо захисту прав людини**

Під час здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і основоположних свобод людини Уповноваженим також виявлено факти невиконання слідчими суддями загальних обов'язків щодо захисту прав людини, які набули ознак системності.

Кожен слідчий суддя суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться особа, яка тримається під вартою, має право постановити ухвалу, якою зобов'язати будь-який орган державної влади чи службову особу забезпечити додержання прав такої особи.

Відповідно до частини 6 статті 206 КПК України у разі, якщо під час будь-якого судового засідання особа заявляє про застосування до неї

насильства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, державній установі (орган державної влади, державна установа, яким законом надано право здійснювати тримання під вартою осіб), слідчий суддя зобов'язаний зафіксувати таку заяву або прийняти від особи письмову заяву та:

- 1) забезпечити невідкладне проведення судово-медичного обстеження особи;
- 2) доручити відповідному органу досудового розслідування провести дослідження фактів, викладених в заяві особи;
- 3) вжити необхідні заходи для забезпечення безпеки особи згідно із законодавством.

**Слідчий суддя зобов'язаний діяти в порядку, передбаченому частиною 6 цієї статті, незалежно від наявності заяви особи, якщо її зовнішній вигляд, стан** чи інші відомі слідчому судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, державній установі.

Однак працівники Відділу в межах проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини постійно виявляють факти невиконання слідчими суддями загальних обов'язків щодо захисту прав людини.

Так, в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Х.** працівниками Відділу виявлено факт невиконання слідчим суддею Голосіївського районного суду загальних обов'язків щодо захисту прав людини. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних в межах зазначеного провадження вказує на те, що **09.01.2016** о **12.04** гр. **Х.** був затриманий працівниками Голосіївського УП без ухвали слідчого судді суду за вчинення злочину. Під час перебування в приміщенні Голосіївського УП гр. **Х.** було заподіяно видимі тілесні ушкодження (*гематоми лівої навколоочної клітковини, перелом лівої променевої кістки*). Крім того, **10.01.2016** медичними працівниками гр. **Х.** була накладена **гіпсова лангета** та рекомендовано оперативне лікування в плановому порядку.

Однак усупереч вимогам статті 206 КПК України слідчим суддею Голосіївського районного суду міста Києва **К.** під час розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу був повністю проігнорований факт наявності видимих тілесних ушкоджень на тілі гр. **Х.** (*тілесні ушкодження у вигляді синця під лівим оком та знаходження на його лівій руці гіпсової лангети*). Слідчий суддя **К.** своїм рішенням могла поновити право гр. **Х.** на отримання медичної допомоги, невідкладне проведення судово-медичного обстеження та розслідування фактів катувань, застосованих працівниками Голосіївського УП стосовно нього. Проте, незважаючи на очевидні

факти, які свідчили про катування гр. **Х.**, всупереч вимогам частини 7 статті 206 КПК України слідчим суддею не було вжито жодних заходів, спрямованих на поновлення прав і свобод гр. **Х.**

Лише за результатами вжитих Уповноваженим заходів 04.04.2016 прокуратурою міста Києва було розпочато кримінальне провадження за частиною 2 статті 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу). Крім того, **03.06.2016** в ході судового засідання слідчим суддею **К.** змінено гр. **Х.** запобіжний захід з тримання під вартою на цілодобовий домашній арешт.

Аналогічний факт невиконання слідчим суддею загальних обов'язків щодо захисту прав людини був виявлений також у межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Ч.** Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого вказує на те, що під час затримання 13.01.2016 працівниками Гребінківського ВП ГУНП в Полтавській області за підозрою у вчиненні злочину гр. **Ч** були заподіяні тілесні ушкодження у вигляді: **розсічена рана лівої скроневої ділянки та потиличної ділянки; перелом 8-9 ребер ліворуч по задній пахвинній лінії с помірним зміщенням; обмежений лівобічний пневмоторакс; кульові поранення поперекової ділянки (позаду) та правої підколінної; ЗЧМТ, струс головного мозку.** 15.01.2016 слідчим суддею Гребінківського районного суду Полтавської області **Т.** під час розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу гр. **Ч.**, якого було затримано без ухвали слідчого судді, суду були проігноровані вимоги частини 7 статті 206 КПК України. Незважаючи на **видимі** тілесні ушкодження у гр. **Ч.** слідчим суддею не було вжито жодних заходів, спрямованих на поновлення прав і свобод затриманого.

Лише за результатами вжитих Уповноваженим заходів (направлено акт реагування до прокуратури Полтавської області) 08.07.2016, через 6 місяців після вчинення злочину, прокуратурою Полтавської області було розпочато досудове розслідування за частиною першою статті 365 КК України за фактом перевищення службових повноважень працівниками Гребінківського ВП ГУНП в Полтавській області.

Слід зазначити про ще один випадок невиконання слідчим суддею загальних обов'язків щодо захисту прав людини, виявлений працівниками Відділу в ході опрацювання матеріалів та відомостей в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **Ф.** Аналіз вказує на те, що 06.03.2016 гр. **Ф.** було доставлено працівниками поліції до Нікопольського відділення поліції ГУНП в Дніпропетровській області, де було заподіяно йому тілесні ушкодження

у вигляді: **черепно-мозкова травма, струс головного мозку, забій грудної клітини, садно чола та підборіддя**. Крім того, також були отримані відомості про те, що гр. **Ф.** внаслідок заподіяних тілесних ушкоджень знаходився на стаціонарному лікуванні в травматологічному відділенні КЗ “Нікопольська міська лікарня № 1 “ДОР” у період з **06.03.2016** до **15.03.2016** (протягом 9 днів).

**12.03.2016** слідчим суддею Нікопольського міськрайонного суду Дніпропетровської області **П.** розглядалось клопотання про застосування запобіжного заходу гр. **Ф.**, під час розгляду якого гр. **Ф.** знаходився з видимими тілесними ушкодженнями. Більше того, слідчий суддя **П.** повідомив Уповноваженому з прав людини, що під час судового засідання йому стало **відомо** про застосування фізичної сили стосовно гр. **Ф.**, однак заходи реагування, спрямовані на захист прав і свобод гр. **Ф.** він не вживав, оскільки вважав, що 06.03.2016 гр. **Ф.** чинив опір працівникам поліції, взявши до уваги тільки відомості з рапорту працівника поліції, а не свідчення гр. **Ф.** На думку слідчого судді, він жодних порушень чинного законодавства не допустив. Таким чином, незважаючи на численні тілесні ушкодження у гр. **Ф.**, слідчим суддею не виконані загальні обов'язки судді щодо захисту прав людини.

За виявленими працівниками Відділу фактами порушень прав і свобод гр. **Ф.** Уповноваженим було направлено акт реагування до прокуратури Дніпропетровської області. Лише **20.12.2016** (через 9 місяців після вчинення злочину) на підставі направленого акта реагування Уповноваженого прокуратурою Дніпропетровської області було розпочато досудове розслідування за фактом перевищення службових повноважень працівниками Нікопольського відділення поліції ГУНП в Дніпропетровській області за частиною 2 статті 365 КК України.

#### **5.2.11. Невиконання рішень слідчих суддів органами прокуратури України та Національної поліції України, ухвалених в інтересах прав людини**

Відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини захищаються судом. З прийняттям нового КПК України процесуальні гарантії учасників кримінального провадження значно посилені. Про це свідчить ряд новел, які закріплені в КПК України і наразі поступово впроваджуються у практику їх застосування.

Особливу роль у контролі за дотриманням прав і свобод учасників у кримінальному провадженні відіграє інститут слідчого судді. Слідчий суддя є ключовим суб'єктом контролю за дотриманням прав людини на стадії досудового розслідування.



Відповідно до пункту 18 частини 1 статті 3 КПК України слідчий суддя – суддя суду першої інстанції, до повноважень якого належить здійснення у порядку, передбаченому цим Кодексом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні. Саме слідчий суддя є ключовим суб'єктом контролю за дотриманням прав людини у кримінальному провадженні.

Статтею 206 КПК України визначені загальні обов'язки слідчого судді щодо захисту прав людини, відповідно до яких кожен слідчий суддя суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться особа, яка тримається під вартою, має право постановити ухвалу, якою зобов'язати будь-який орган державної влади чи службову особу забезпечити додержання прав такої особи.

Однак в межах спеціальних проваджень Уповноваженого у справах про порушення прав і свобод людини виявляються факти невиконання рішень слідчих суддів органами прокуратури та поліції.

Так, зокрема, Уповноваженим здійснювалося провадження за зверненням слідчого судді Миронівського районного суду Київської області щодо невиконання прокуратурою Київської області рішення суду, яке було постановлено в інтересах прав людини. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних Відділом в межах провадження Уповноваженого, вказує на те, що 08.06.2015 слідчим суддею Миронівського районного суду Київської області постановлено ухвалу, якою зобов'язано прокуратуру Миронівського району Київської області провести дослідження фактів застосування насильства стосовно гр. Б., який був затриманий працівниками Миронівського РВ ГУМВС України в Київській області без ухвали слідчого судді, суду. Проте на момент отримання звернення слідчого судді до Уповноваженого (**16.05.2016**) відомості про виконання ухвали, постановленої **08.06.2015** із прокуратури Київської області до слідчого судді, не надходили.

За вищевикладеними фактами Уповноваженим було направлено лист прокурору Київської області з вимогою негайно виконати рішення судді. У відповідь на зазначений лист начальник слідчого управління прокуратури Київської області повідомив Уповноваженого про те, що ухвала слідчого судді не виконується у зв'язку з тим, що в ухвалі не поставлено конкретні питання, які підлягають вирішенню під час проведення судово-медичної експертизи, а лише зобов'язано прокуратуру **“провести судово-медичне обстеження гр. Б. з метою виявлення слідів застосування насильства працівниками міліції”**. Крім того, також було повідомлено, що прокуратурою Київської області прийнято рішення про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування.

За вищевикладеними фактами порушень вимог КПК України 02.08.2016 Генеральному прокурору України внесено подання

Уповноваженого з прав людини. Лише тільки після внесеного акта реагування 26.08.2016 прокуратурою Київської області розпочато досудове розслідування (**через рік після постановлення рішення**) за частиною 2 статті 365 та частиною 1 статті 382 КК України (перевищення службових повноважень та невиконання рішення суду).

Аналогічний випадок невиконання рішення слідчого судді був встановлений в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. Б. Аналіз матеріалів та відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого, засвідчив, що **22.09.2015** близько **07.30** гр. Б. був незаконно затриманий працівниками Димитрівського МВ ГУМВС України в Донецькій області та утримувався в приміщенні міськвідділу міліції у період з **07.30 22.09.2015** до **15.50 23.09.2015**. Крім того, працівниками міліції гр. Б. були заподіяні тілесні ушкодження у вигляді: **садна правої скроневої ділянки**. 23.09.2015 слідчий суддя Димитрівського місцевого суду Донецької області під час розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу постановив ухвалу, якою доручив **слідчому управлінню прокуратури Донецької області** провести дослідження фактів щодо застосування до гр. Б. насильства зі сторони працівників міліції. Зазначеною ухвалою слідчий суддя також доручив **слідчому управлінню прокуратури Донецької області** забезпечити **невідкладне** проведення судово-медичного обстеження гр. Б. з метою фіксації наявних тілесних ушкоджень на тілі. **02.10.2015** ухвала слідчого судді була отримана прокуратурою Донецької області, однак лише **12.10.2015** (через 22 дні) було розпочато досудове розслідування за частиною 2 статті 365 КК України. Крім того, всупереч вимогам статті 533 КПК України, слідчим відділом прокуратури Донецької області не було виконано ухвалу суду в частині забезпечення **невідкладного** проведення судово-медичного обстеження гр. Б. Лише **05.11.2015** (через 43 дні після заподіяння тілесних ушкоджень), гр. Б. було проведено судово-медичну експертизу, і тільки на підставі постанови слідчого Димитрівського МВ в межах провадження, в якому гр. Б перебував як звинувачений. **16.12.2015** прокуратурою Донецької області кримінальне провадження, розпочате за частиною 2 статті 365 КК України, було закрито.

У зв'язку з неповнотою проведеного досудового розслідування, 02.08.2016 Уповноваженим з прав людини було внесено подання Генеральному прокурору України щодо усунення порушень прав людини, виявлених в діяльності прокуратури Донецької області. 29.08.2016 Генеральною прокуратурою України на підставі внесеного подання Уповноваженого кримінальне провадження було поновлено, прокурору Донецької області суворо вказано на порушення вимог КПК України та зобов'язано вжити дієві заходи для забезпечення повного,

всебічного та неупередженого розслідування злочину, до якого причетні працівники Димитрівського МВ ГУМВС України в Донецькій області

Інший випадок невиконання рішення слідчого судді був виявлений працівниками Відділу під час аналізу матеріалів та відомостей, зібраних в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **К.** Так, 04.12.2016 гр. **К.** був затриманий працівниками Шевченківського УП ГУНП в місті Києві без ухвали слідчого судді, суду за підозрою у вчиненні злочину. **06.12.2016** під час розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу гр. **К.** слідчим суддею Шевченківського районного суду міста Києва зобов'язано старшого слідчого Шевченківського управління поліції **О.** здійснити невідкладне проведення судово-медичного обстеження гр. **К.** в частині виявлення ознак можливих насильницьких дій стосовно нього, а уповноважених осіб Київської місцевої прокуратури № 10 провести перевірку фактів застосування насильства стосовно гр. **К.** під час його затримання. Однак станом на **23.12.2016** рішення слідчого судді від **06.12.2016** виконано не було.

За вищевикладеними фактами порушень прав людини Уповноваженим 23.12.2016 були направлені відповідні листи до Шевченківського УП ГУНП в місті Києві та Київської місцевої прокуратури № 10 з вимогою негайно виконати рішення слідчого судді від 06.12.2016.

Наразі провадження у цій справі триває, вживаються заходи, спрямовані на поновлення прав і свобод гр. **К.**

Слід зазначити, що аналогічний випадок невиконання рішення слідчого судді було також виявлено в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод гр. **С.** Аналіз відомостей, зібраних працівниками Відділу в межах провадження Уповноваженого, вказує на те, що **05.04.2016** слідчим суддею Печерського районного суду міста Києва ухвалою зобов'язано прокуратуру міста Києва внести відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за заявою гр. **С.** від 16.03.2016 про вчинення стосовно нього кримінального правопорушення та розпочати досудове розслідування. Однак зазначену ухвалу працівниками прокуратури міста Києва не було виконано. Лише після реагування Уповноваженого (*виїзд працівників Відділу до прокуратури міста Києва*) **16.05.2016** (через **41** день) працівниками прокуратури було розпочато досудове розслідування за частиною 3 статті 365 КК України.

### **5.3. Провадження у справах про порушення прав і свобод людини, які мають системний характер**

#### **Провадження у справі про порушення конституційних прав і свобод людини, допущених слідчими підрозділами Головного управління Національної поліції в Херсонській області та органами прокуратури Херсонської області під час здійснення досудового розслідування кримінальних проваджень**

Працівниками Відділу за дорученням Уповноваженого на постійній основі здійснюється моніторинг дотримання конституційних прав і процесуальних гарантій осіб, затриманих правоохоронними органами за підозрою у вчиненні злочинів.

В ході проведення моніторингу були вивчені матеріали стосовно **29** осіб, які були затримані працівниками слідчого управління ГУНП в Херсонській області без ухвали слідчого судді, суду протягом 2015 та за період з січня по червень 2016.

В діяльності вищезазначеного слідчого управління працівниками Відділу виявлено факти незаконних затримань осіб за підозрою у вчиненні злочинів без ухвали слідчого судді, суду; неналежну реєстрацію затримань; порушення права на правову допомогу; тримання затриманих осіб понад строки, у разі спливу яких затримана особа має бути негайно звільнена, та інші порушення процесуального законодавства.

#### **Незаконні затримання без ухвали слідчого судді, суду**

Незважаючи на наведені приписи законодавства, в умовах безкарності, відсутності контролю з боку керівника органу досудового розслідування та прокурорського нагляду при здійсненні процесуального керівництва досудовим розслідуванням слідчими слідчого управління ГУНП в Херсонській області у **19** випадках (із **29**-ти вивчених) особи були затримані за підозрою у вчиненні злочинів без ухвали слідчого судді, суду за відсутності законних підстав, передбачених частиною 1 статті 208 КПК України. Так:

##### Слідчий О.:

- **04.02.2016** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. **Ш.** за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **22.01.2016** (на **13 день** після вчинення злочину);

- **16.07.2015** о **04.04** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. **М.** за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **15.07.2015** о **06.40** (через **добу** після вчинення злочину);

- **16.07.2015** о **04.04** без ухвали слідчого судді, суду затримав М. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **15.07.2015** о **06.40** (через **добу** після вчинення злочину).

Слідчий Р.:

- **31.03.2015** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. І. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **29.03.2015** (через **2 доби** після вчинення злочину);

- **27.01.2015** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. Щ. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **25.01.2015** (через **2 доби** після вчинення злочину);

- **27.01.2015** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. Л. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **25.01.2015** (через **2 доби** після вчинення злочину);

- **17.09.2015** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. А. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **16.08.2015** (через **32 дні** після вчинення злочину).

Слідчий Т.:

- **03.09.2015** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. Т. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **20.08.2015** (на **14 день** після вчинення злочину);

- **13.09.2015** о **18.30** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. Ж. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **12.09.2015** о **08.30** (більше **доби** після вчинення злочину);

- **25.05.2016** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. Г. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **15.05.2016** (на **10 день** після вчинення злочину).

Слідчий Л.:

- **31.03.2015** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. Р. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **29.03.2015** (через **2 доби** після вчинення злочину);

- **08.03.2016** без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. М. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **06.03.2016** (через **2 доби** після вчинення злочину);

Слідчий Г. **06.03.2015** без ухвали слідчого судді, суду затримала гр. Т. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено **16.12.2014** (на **80 день** після вчинення злочину).



Слідчий К. 22.08.2015 без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. П. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено 17.08.2015 (на 5 день після вчинення злочину).

Слідчий С. 27.07.2015 о 00.25 без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. А. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено 26.07.2015 о 05.35 (майже через добу після вчинення злочину).

Слідчий С. 27.07.2015 о 01.05 без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. Г. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено 26.07.2015 о 05.35 (майже через добу після вчинення злочину).

Слідчий П. 16.06.2015 без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. С. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено 10.06.2015 (на 6 добу після вчинення злочину).

Слідчий Р. 17.09.2015 без ухвали слідчого судді, суду затримала гр. К. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено 16.08.2015 (через 33 доби після вчинення злочину).

Слідчий Б. 20.01.2016 без ухвали слідчого судді, суду затримав гр. А. за підозрою у вчиненні злочину, який було вчинено 14.01.2016 (на 6 добу після вчинення злочину).

### **Неналежна реєстрація затримання осіб**

Відповідно до статті 209 КПК України особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою. Саме з цього моменту затримана особа набуває права та процесуальні гарантії, передбачені законодавством. У разі неналежної реєстрації затримання затримана особа з моменту фактичного затримання до моменту реєстрації такого затримання позбавлена цих прав, у зв'язку з чим створюється підґрунтя для численних зловживань з боку працівників правоохоронних органів.

Саме тому частина 5 статті 208 КПК України вимагає, щоб у протоколі затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, були зазначені місце, дата і точний час (година і хвилини) затримання, відповідно до положень статті 209 КПК України.

Результати моніторингу стану дотримання прав людини в діяльності слідчого управління ГУНП в Херсонській області вказують на те, що поширеність порушень норм КПК України щодо реєстрації затримання осіб за підозрою у вчиненні злочинів з часом не зменшується. Так, **28** протоколів затримання (з **29** вивчених) складено з

порушенням вищезазначених норм (до протоколів внесені недостовірні відомості щодо місця та часу затримання, або такі відомості не внесені взагалі).

Слідчий О.:

- у протоколі затримання гр. **Ш.**, складеному 04.02.2016, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито в службовому приміщенні СУ ГУНП в Херсонській області. В той же час матеріали провадження вказують на те, що гр. **Ш.** було фактично затримано в його помешканні;

- у протоколі затримання гр. **І.**, складеному 23.07.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 16.18 в службовому приміщенні СУ ГУНП в Херсонській області. В той же час матеріали провадження вказують на те, що гр. **І.** було фактично затримано о 13.30 в с. Семихатки;

- у протоколі затримання гр. **М.**, складеному 16.07.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито в службовому приміщенні СУ ГУНП в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **М.** в розумінні ст. 209 КПК України у протоколі не зазначено;

- у протоколі затримання гр. **М.**, складеному 16.07.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито 16.07.2015 о 04.04 в службовому приміщенні СУ ГУНП в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **М.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено. В той же час матеріали провадження вказують на те, що його затримання здійснене 15.07.2015 в помешканні за адресою: Херсонська обл., Голопристанський р-н, с. Залізний Порт, вул. Шкільна;

Слідчий Г.:

- у протоколі затримання гр. **С.**, складеному 26.04.2016, зазначила, що фактичне затримання здійснене нібито о 20.36 в службовому приміщенні СУ ГУНП в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **С.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено, в той же час матеріали провадження вказують на те, що його було фактично затримано за адресою: Херсонська обл., м. Генічеськ, вул. Зелена;

- у протоколі затримання гр. **Г.**, складеному 03.06.2015, зазначила, що фактичне затримання здійснене нібито о 13.15 в службовому приміщенні СУ УМВС в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **Г.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено, в той же час матеріали провадження вказують на те, що його

було фактично затримано о 07.55 за адресою: Херсонська обл., м. Генічеськ, вул. Курасова;

- у протоколі затримання гр. **Т.**, складеному 06.03.2015, зазначила, що фактичне затримання здійснене нібито о 18.45 в службовому приміщенні СУ УМВС в Херсонській області. Час та місце фактичного затримання гр. **Т.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

Слідчий Т.:

- у протоколі затримання гр. **Г.**, складеному 25.05.2016, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 17.45 в службовому приміщенні Херсонського ВП ГУНП в Херсонській області. В той же час матеріали провадження вказують на те, що гр. **Г.**, було фактично затримано о 10.00 за адресою: м. Херсон, пр. Будівельників;

- у протоколі затримання гр. **Т.**, складеному 03.09.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 10.00. В той же час матеріали провадження вказують на те, що гр. **Т.** було фактично затримано о 08.50;

- у протоколі затримання гр. **Ж.**, складеному 13.09.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито в службовому приміщенні Дніпровського ВП ХВП ГУНП в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **Ж.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

- у протоколі затримання гр. **Г.**, складеному 13.03.2016, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито в службовому приміщенні Дніпровського ВП ХВП ГУНП в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **Г.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

Слідчий Р.:

- у протоколі затримання гр. **Щ.**, складеному 27.01.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 14.50 в службовому приміщенні СВ Бериславського РВ УМВС України в Херсонській області. В той же час матеріали провадження вказують на те, що гр. **Щ.** було фактично затримано о 14.00 за адресою: м. Берислав Херсонської обл., вул. Островського;

- у протоколі затримання гр. **Л.**, складеному 27.01.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито в службовому приміщенні СВ Бериславського РВ УМВС України в Херсонській області. Місце

фактичного затримання гр. **Л.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

- у протоколі затримання гр. **А.**, складеному 17.09.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 12.30 в службовому приміщенні СУ ГУНП в Херсонській області. Час та місце фактичного затримання гр. **А.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

Слідчий Л.:

- у протоколі затримання гр. **М.**, складеному 08.03.2016, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 00.10 в службовому приміщенні СУ ГУНП в Херсонській області. Час та місце фактичного затримання гр. **М.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

- у протоколі затримання гр. **Р.**, складеному 31.03.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 23.20 в службовому приміщенні СУ УМВС в Херсонській області. Час та місце фактичного затримання гр. **Р.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

Слідчий П.:

- у протоколі затримання гр. **С.**, складеному 16.06.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 19.45 в службовому приміщенні СУ УМВС в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **С.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

- у протоколі затримання гр. **Б.**, складеному 02.04.2016, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 01.20 в службовому приміщенні СУ ГУНП в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **Б.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

Слідчий Я.:

- у протоколі затримання гр. **Ф.**, складеному 18.10.2015, зазначив, що затримання здійснене нібито о 23.50 в службовому приміщенні СУ УМВС України в Херсонській області. Час та місце фактичного затримання гр. **Ф.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено, в той же час матеріали провадження вказують на те, що його було фактично затримано о 19.18 біля будинку в смт Білозірка Херсонської обл.;

- у протоколі затримання гр. **С.**, складеному 26.08.2015, зазначив, що затримання здійснене нібито о 13.20 в службовому приміщенні СУ УМВС України в Херсонській області. Час та місце фактичного затримання гр. **С.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено, в той же час матеріали провадження вказують на те, що його було фактично затримано за адресою: Херсонська обл., м. Генічеськ, вул. Зелена;

Слідчий Д.:

- у протоколі затримання гр. **А.**, складеному 10.01.2015, зазначив, що затримання здійснене нібито о 15.30 в службовому приміщенні УБОЗ УМВС України в Херсонській області. Час та місце фактичного затримання гр. **А.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено, в той же час матеріали провадження вказують на те, що його було фактично затримано о 11.27 за адресою: м. Херсон, с. Антонівка, вул. Степова;

- у протоколі затримання гр. **М.**, складеному 10.01.2015, зазначив, що затримання здійснене нібито о 19.50 в службовому приміщенні УБОЗ УМВС України в Херсонській області. Час та місце фактичного затримання гр. **М.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено, в той же час матеріали провадження вказують на те, що його було фактично затримано о 13.04 за адресою: м. Херсон, пр. Текстильників;

Слідчий К.:

- у протоколі затримання гр. **Д.**, складеному 21.01.2016, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о **20.00** в службовому приміщенні УЗЕ в Херсонській області ДЗЕ НП України, не зазначивши місце фактичного затримання в розумінні статті 209 КПК України. В той же час матеріали провадження вказують на те, що гр. **Д.** було фактично затримано о **11.30**;

- у протоколі затримання гр. **К.**, складеному 15.01.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о **19.22** в службовому приміщенні СУ УМВС України в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. **К.** в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено. В той же час матеріали провадження вказують на те, що його було фактично затримано о **13.00** в помешканні за адресою: Херсонська обл., Голопристанський р-н, с. Більшовик, вул. Степова;

Слідчий С. у протоколі затримання гр. **А.**, складеному 27.07.2015, зазначив, що фактичне затримання здійснене нібито о 00.25 в службовому приміщенні СУ УМВС України в Херсонській області. Місце



фактичного затримання гр. А. в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

Слідчий С. у протоколі затримання гр. Г., складеному 27.07.2015, зазначив, що затримання здійснене нібито о 01.05 в службовому приміщенні СУ УМВС України в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. Г. в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено;

Слідчий Р. у протоколі затримання гр. К., складеному 17.09.2015, зазначила, що фактичне затримання здійснене нібито **17.09.2015** о **10.30** в службовому приміщенні СУ УМВС України в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. К. в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено. В той же час матеріали провадження вказують на те, що його було фактично затримано **16.09.2015** о **09.00** в м. Дніпропетровську;

Слідчий Б. у протоколі затримання гр. А., складеному 20.01.2016, зазначив, що затримання здійснене нібито о 12.48 в службовому приміщенні Каховського ВП ГУНП в Херсонській області. Місце фактичного затримання гр. А. в розумінні статті 209 КПК України у протоколі не зазначено.

### **Порушення права затриманих осіб на правову допомогу**

Стаття 208 та стаття 213 КПК України містить достатньо зрозумілі положення, які зобов'язують уповноважену службу особу, яка здійснила затримання особи, негайно повідомити відповідний Центр безоплатної вторинної правової допомоги про таке затримання. Однак, в діяльності слідчого управління ГУНП в Херсонській області мають місце системні порушення цих положень, а саме:

- про затримання гр. І., який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **09.12** 27.03.2015, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **16.18** 27.03.2015 (через **07** годин **06** хвилин);

- про затримання гр. М., який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **15.03.2015**, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено **16.03.2015** о **04.04** (майже через **добу**);

- про затримання гр. Г., який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **07.55** 03.06.2015, Центр з надання безоплатної

вторинної правової допомоги було повідомлено о **13.15** 03.06.2015 (через **05** годин **20** хвилин);

- про затримання гр. **Т.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **08.50** 03.09.2015, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **19.45** 03.09.2015 (через **10** годин **05** хвилин);

- про затримання гр. **Г.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **10.00** 25.05.2016, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **20.10** 25.05.2016 (через **10** годин **10** хвилин);

- про затримання гр. **Ф.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **19.18** 18.10.2015, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **23.40** 18.10.2015 (через **04** години **22** хвилини);

- про затримання гр. **Р.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **12.10** 07.03.2016, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **15.05** 07.03.2016 (через **02** години **55** хвилин);

- про затримання гр. **А.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **11.27** 10.01.2015, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **15.44** 10.01.2015 (через **04** години **17** хвилин);

- про затримання гр. **М.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **13.04** 10.01.2015, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **19.20** 10.01.2015 (через **06** годин **16** хвилин);

- про затримання гр. **К.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **13.27** 15.01.2015, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **19.25** 15.01.2015 (через **05** годин **58** хвилин);

- про затримання гр. **Д.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **11.30** 21.01.2016, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги було повідомлено о **20.10** 21.01.2016 (через **08** годин **40** хвилин);

- про затримання гр. **К.**, який був фактично затриманим в розумінні статті 209 КПК України з **09.00** **16.09.2015**, Центр з надання безоплатної

вторинної правової допомоги було повідомлено о **10.30 17.09.2015** (через **25** годин **30** хвилин);

Недопущення чи ненадання своєчасно захисника, а також інше грубе порушення права на захист підозрюваного утворює склад злочину, передбаченого статтею 374 Кримінального кодексу України (порушення права на захист).

### **Порушення строків тримання затриманих осіб**

Відповідно до положень статті 278 КПК України, письмове повідомлення про підозру затриманій особі вручається не пізніше 24 годин з моменту її затримання. У разі якщо особі не вручено повідомлення про підозру після 24 годин з моменту затримання, така особа підлягає негайному звільненню. Оскільки відповідно до статті 209 КПК України особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою, то саме з цього моменту фактичного затримання розпочинається відлік строку, протягом якого має бути вручене повідомлення про підозру.

В діяльності слідчого управління ГУНП в Херсонській області випадки таких тримань також мали місце, наприклад:

- гр. **К.**, фактично затриманому **16.09.2015** о **09.00**, письмове повідомлення про підозру було вручене через **49** годин після затримання – **18.09.2015** о **10.00** (слідчий **Р.**, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням здійснював старший прокурор відділу прокуратури Херсонської області **Б.**);

- гр. **К.**, фактично затриманому **15.01.2015** о **13.00**, письмове повідомлення про підозру було вручене через **29** годин **15** хвилин після затримання – **16.01.2015** о **18.15** (слідчий **К.**, про підозру повідомив прокурор Херсонської області **П.**);

- гр. **Г.**, фактично затриманому **03.06.2015** о **07.55**, письмове повідомлення про підозру було вручене через **29** годин **12** хвилин після затримання – **04.06.2015** о **13.07** (слідчий **Г.**, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням здійснював старший прокурор відділу прокуратури Херсонської області **З.**);

- гр. **А.**, фактично затриманому **10.01.2015** о **11.27**, письмове повідомлення про підозру було вручене через **25** годин **18** хвилин після затримання – **11.01.2015** о **12.45** (слідчий **Д.**, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням здійснював старший прокурор відділу прокуратури Херсонської області **З.**).

За змістом статті 371 Кримінального кодексу України (завідомо незаконні затримання, привід або арешт) наслідком тримання затриманої особи понад двадцять чотири години з моменту фактичного затримання без вручення їй повідомлення про підозру є кримінальна відповідальність.

### **Реагування Генеральної прокуратури України на порушення, виявлені Уповноваженим з прав людини**

Відповідно до вимог статті 2 Закону України “Про прокуратуру” саме до функцій прокуратури віднесено здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а також нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Одне з основних завдань прокурорського нагляду за додержанням законів – це захист від неправомірних посягань, гарантованих Конституцією України, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини.

До найбільш вагомих чинників, які сприяли значній поширеності вище названих порушень слід віднести й неналежне виконання своїх завдань керівниками органів досудового розслідування, які відповідно до вимог пункту 4 частини 2 статті 39 КПК України уповноважені вживати заходи щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчим, а також прокурорів при здійсненні ними нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

12.07.2016 до Генеральної прокуратури України було надіслано подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушення конституційних прав і свобод людини під час досудового розслідування злочинів слідчими підрозділами Головного управління національної поліції в Херсонській області та органами прокуратури Херсонської області, які здійснювали процесуальне керівництво.

17.08.2016 до Секретаріату Уповноваженого з Генеральної прокуратури України надійшла відповідь про те, що 29.07.2016 у першого заступника прокурора Херсонської області за участі керівництва слідчого управління ГУНП в Херсонській області проведено нараду, на якій обговорено причини та умови, які сприяли порушенню конституційних прав і свобод осіб під час досудового розслідування у кримінальних провадженнях, і недопущення аналогічних фактів у

майбутньому. Працівникам слідчого управління ГУНП в області та процесуальним керівникам суворо вказано на необхідність додержання конституційних прав і свобод осіб під час досудового розслідування.

Також у відповіді зазначено, що за результатами наради та на підставі матеріалів службового розслідування 02.08.2016 слідчим відділом прокуратури Херсонської області внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за ознаками статті 365 КК України та розпочато досудове розслідування у кримінальному провадженні.

Необхідно зазначити, що чільне місце в системі суб'єктів парламентського контролю належить саме Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, оскільки саме на нього Конституцією України і Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" покладається парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі.

Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України "Про звернення громадян". При розгляді звернень Уповноважений відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина; здійснює необхідні заходи в межах відкритого ним провадження щодо виявлення порушень прав і свобод людини, допущених органами державної влади; роз'яснює заходи, що їх має вжити особа, яка подала звернення; направляє звернення (відомості та матеріали, які отримані та опрацьовані в межах спеціального провадження) за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи; умотивовано відмовляє в розгляді звернення.

Водночас відповідно до вимог статті 38 КПК України Уповноважений з прав людини не має права здійснювати дізнання та досудове слідство у кримінальних провадженнях, оскільки в зазначеній статті чітко визначено перелік органів, які здійснюють дізнання та досудове слідство.

## **Рекомендації**

### **Вищому спеціалізованому суду з розгляду цивільних і кримінальних справ**

1. Провести узагальнення практики застосування слідчими суддями статті 206 КПК України з метою правильного та однакового застосування зазначеної норми Закону.

2. Забезпечити неухильне виконання слідчими суддями обов'язків щодо захисту прав людини, передбачених статтею 206 КПК України, зокрема:



– обов'язків, передбачених частинами 3 та 5 цієї статті, щодо звільнення осіб, затриманих за відсутності передбачених законом підстав для затримання особи без ухвали слідчого судді, суду (безпідставно затриманих за ст. 208 КПК);

– обов'язків, передбачених частинами 6 та 7 цієї статті, у випадках, коли особа заявляє про застосування до неї насильства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, або якщо її зовнішній вигляд, стан чи інші відомі слідчому судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади.

3. Розробити порядок здійснення судового контролю за виконанням рішень слідчих суддів та судів, які були ухвалені в порядку статті 206 КПК України і якими зобов'язано слідчих, прокурорів вжити заходи в порядку цієї статті.

4. Забезпечити неухильне виконання суддями, слідчими суддями обов'язків щодо співпраці з Уповноваженим і надання йому необхідної допомоги, передбачених статтею 22 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини", зокрема:

– забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

– надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

– розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.

### **Генеральній прокуратурі України**

1. За кожним фактом застосування сили працівниками правоохоронних органів забезпечити проведення ефективного розслідування з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, яке дозволило б з'ясувати всі обставини справи та у разі встановлення порушень прав людини притягти винних осіб до відповідальності. З цією метою, зокрема:

– виключити випадки доручень органами прокуратури правоохоронним органам проводити перевірки за фактами жорстокого поводження з боку працівників цих органів;

– виключити випадки самостійного прийняття рішень правоохоронним органам без відповідного повідомлення органів прокуратури щодо проведення перевірок за фактами жорстокого поводження з боку працівників цих органів.

2. Забезпечити неухильне виконання вимог частини 1 статті 214 КПК України щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань за повідомленнями про вчинене кримінальне порушення працівниками правоохоронного органу.

3. Забезпечити належний прокурорський нагляд за дотриманням норм Кримінального процесуального кодексу України в частині забезпечення прав людини, вживати заходів прокурорського реагування за кожним випадком:

- затримання особи уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді, суду за відсутності підстав, передбачених частиною 1 статті 208 КПК України;

- необ'єктивного фіксування в протоколі затримання особи місця, дати і точного часу (години і хвилини) затримання відповідно до положень статті 209 КПК України;

- невиконання слідчим обов'язку, передбаченого частиною 3 статті 210 КПК України, щодо проведення перевірки для вирішення питання про відповідальність осіб, винуватих у несвоєчасному доставленні затриманої особи до підрозділу досудового розслідування;

- ненадання затриманій особі службовою особою, що здійснила затримання, можливості негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи (чи не здійснення такого повідомлення самостійно у випадках, передбачених законодавством) всупереч вимогам частини 1 статті 213 КПК України;

- невиконання уповноваженою службовою особою, що здійснила затримання, або службовою особою, відповідальною за перебування затриманих, вимог частин 4, 5 статті 213 КПК України щодо негайного повідомлення про це затримання органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.

4. Забезпечити виконання судових рішень, постановлених в порядку статті 206 КПК України прокурорами та слідчими органів досудового розслідування.

5. Забезпечити належний прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах.

6. Забезпечити неухильне виконання працівниками органів прокуратури обов'язків щодо співпраці з Уповноваженим і надання йому

необхідної допомоги, передбачених статтею 22 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини”, зокрема:

- забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

- надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

- розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.

### **Керівникам підрозділів досудового розслідування**

1. Забезпечити належне виконання особами, відповідальними за перебування затриманих, обов'язків передбачених статтею 212 КПК України, в частині забезпечення прав затриманих осіб, зокрема:

- забезпечення запису всіх дій, що проводяться із залученням затриманих, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій;

- забезпечення затриманим особам можливості негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цих осіб;

- забезпечення невідкладного надання належної медичної допомоги та фіксації медичними працівниками будь-яких тілесних ушкоджень або погіршень стану здоров'я затриманих;

- забезпечення виконання вимог частини 4 статті 213 КПК України, негайного повідомлення про затримання особи органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.

5. Забезпечити безперешкодний доступу адвокатів до затриманих осіб, які перебувають в місцях попереднього ув'язнення, заборонивши слідчим, прокурорам надавати адвокатам дозволи, повідомлення про допуск захисника до кримінального провадження, які не передбачені статтею 50 КПК України.

## РОЗДІЛ 6. РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ

### 6.1. Загальна інформація щодо кількості та типів місць несвободи в Україні та кількості моніторингових візитів у 2016 році

*Департамент НПМ* є 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 та Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”.

Відповідно до п. 8 ст. 13 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості працівники Департаменту НПМ мають право відвідувати такі місця:

- 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 та 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;

- гериатричні пансіонати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів;
- пансіонати для ветеранів війни і праці;
- соціально-реабілітаційні центри.

До інших повноважень національного превентивного механізму, які відображені у ст. 19<sup>1</sup> Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», слід віднести такі, як: проведення опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у п. 8 ст. 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; внесення державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, у тому числі зазначеним у п. 8 ст. 13 цього Закону, пропозиції щодо запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження та покарання; залучення на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у п. 8 ст. 13 цього Закону, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних.

Загальна кількість установ в Україні, які за формальними ознаками можуть бути віднесені до місць несвободи, станом на 1 січня 2016 року складала близько 4 тис.

Відбір об'єктів моніторингу здійснюється за критеріями:

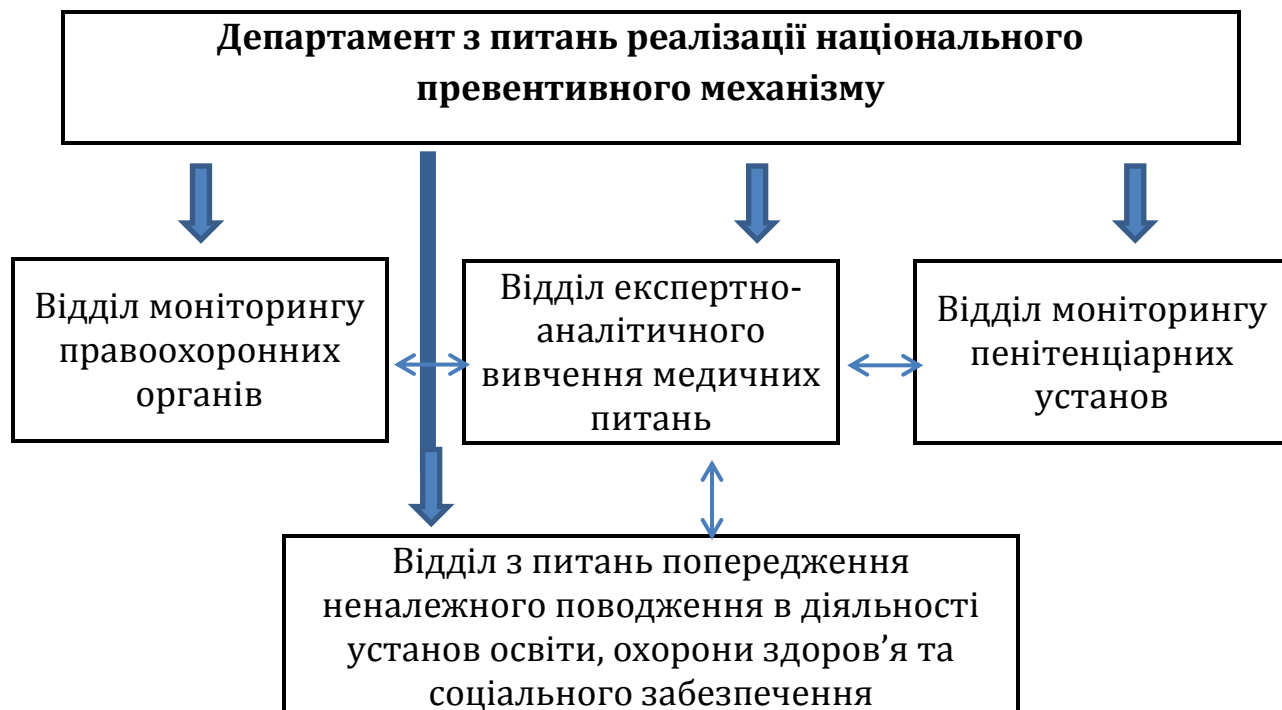
- ступінь ризику для осіб, які там перебувають;
- наявність потенційної та/або реальної загрози, якій піддані особи у місцях несвободи;
- можливість застосування сили, зброї та спеціальних засобів до утримуваних;
- віддалені місця несвободи, які є важкодоступними для інших наглядових механізмів;
- місця несвободи, в яких утримується значна кількість людей;
- місця, які характеризують ситуацію по країні в цілому або є типовими;
- у разі отримання значної кількості звернень громадян до Секретаріату Уповноваженого з прав людини, які стосуються конкретного місця несвободи.

Письмові звернення громадян та їх родичів є одним із джерел отримання інформації про стан дотримання прав осіб, які перебувають у місцях несвободи.

Протягом року до Департаменту НПМ надійшло **2 397** письмових звернень про порушення прав людини у місцях несвободи.



Враховуючи різноманітність типів місць несвободи та їх принципову відмінність один від одного, організаційну структуру Департаменту НПМ побудовано за принципом спеціалізації (рис. 1.1).



**Рис.1.1. Організаційна структура Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму**

У таблиці 1.2. представлена кількість місць несвободи у період з 2012 по 2016 р.р. в розрізі міністерств і відомств, у віданні яких вони перебувають, а саме: Державної міграційної служби України (ДМСУ), Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ), Державної прикордонної служби України (ДПСУ), Державної судової адміністрації (ДСА), Міністерства внутрішніх справ (МВС), Міністерства оборони України (МОУ), Міністерства освіти і науки України (МОНУ), Міністерства охорони здоров'я України (МОЗУ), Міністерства соціальної політики України (МСПУ), Служби безпеки України (СБУ).

*Таблиця 1.2.*

ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2016

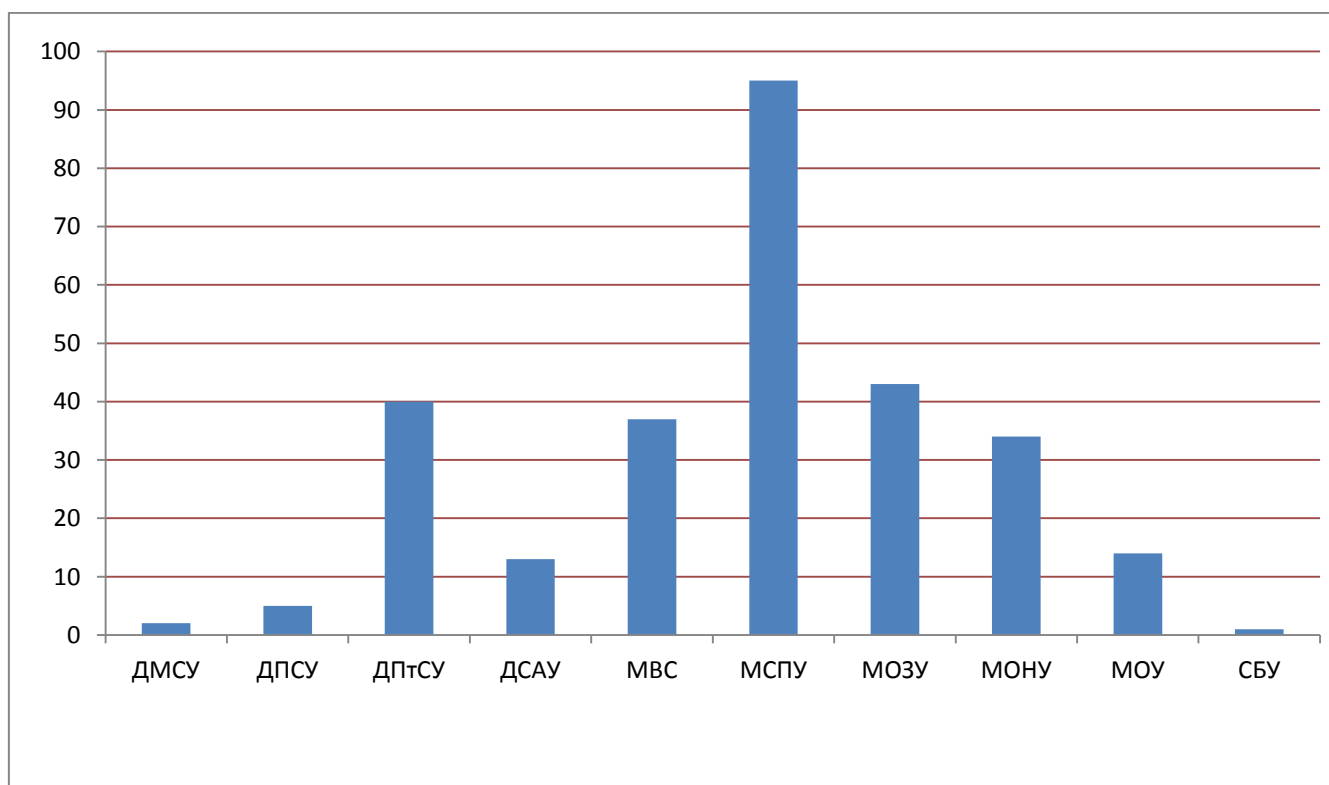
№	Підпорядкування	Тип установи	2012	2013	2014	2015	2016
1	Державна міграційна служба України	Пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні	2	2	2	2	2
2	Державна прикордонна служба України	Пункти тимчасового тримання	10	11	10	10	10
		Спеціальні приміщення для затриманих у адмінпорядку осіб	75	75	53	57	53
		Місця розміщення осіб, яким відмовлено у в'їзді до України		3			
3	Державна пенітенціарна служба України	Виправні колонії (максимальний рівень безпеки)	9	9	8	7	7
		Виправні колонії (середній рівень безпеки)	76	76	60	59	59
		Виправні колонії (мінімальний рівень безпеки)	27	27	22	22	22
		Виправний центр	23	24	21	21	21
		Виховна колонія	8	7	6	6	6
		СІЗО (УВП)	33	33	29	29	17
		Спеціалізовані лікувальні заклади	6	6	4	4	4
4	Державна судова адміністрація України	Суди	489	692	637	612	613
5	Міністерство внутрішніх справ України	"Автозаки"	922	674	649	758	675
		Спеціальні вагони (вагонзаки)	29	29	27	19	17
		Спеціальні палати в медичних закладах	587	587	508	486	380
		Ізолятори тимчасового тримання	462	437	393	323	149
		Кімнати для затриманих та доставлених до міських, районних, лінійних органів внутрішніх справ	1303	1175	1089	805	795
		Приймальники-розподільники для дітей	18	13	12	7	3
		Спеціальні приймальники для адмінарештованих	27	26	18	5	0
6	Мінсоцполітики України	Дитячі будинки-інтернати	55	55	49	49	49
		Будинки-інтернати та пансіонати	117	117	97	96	95
		Психоневрологічні інтернати	152	152	144	145	145
		Стационарні відділення територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)	348	355	339	332	328
		Центри соціально-психологічної реабілітації дітей	58	86	82	75	74
		Притулки для дітей	58	42	12	8	8
		Будинки дитини	46	45	46	38	
7	Міністерство охорони здоров'я України	Психіатричні (психоневрологічні) лікарні та центри судово-психіатричної експертизи	98	86	84	84	
		Наркологічні диспансери	-	-	40	40	
		Заклади охорони здоров'я, що надають паліативну допомогу, хоспіси	-	-	60	61	
8	Міністерство освіти і науки України	Загальноосвітні школи-інтернати, у тому числі для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	72	64	47	21	75
		Загальноосвітні школи соціальної реабілітації	6	6	4	2	1
		Профучилища соціальної реабілітації	3	2	2	2	1
		Санаторні загальноосвітні школи-інтернати	66	71	71	66	68

ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2016

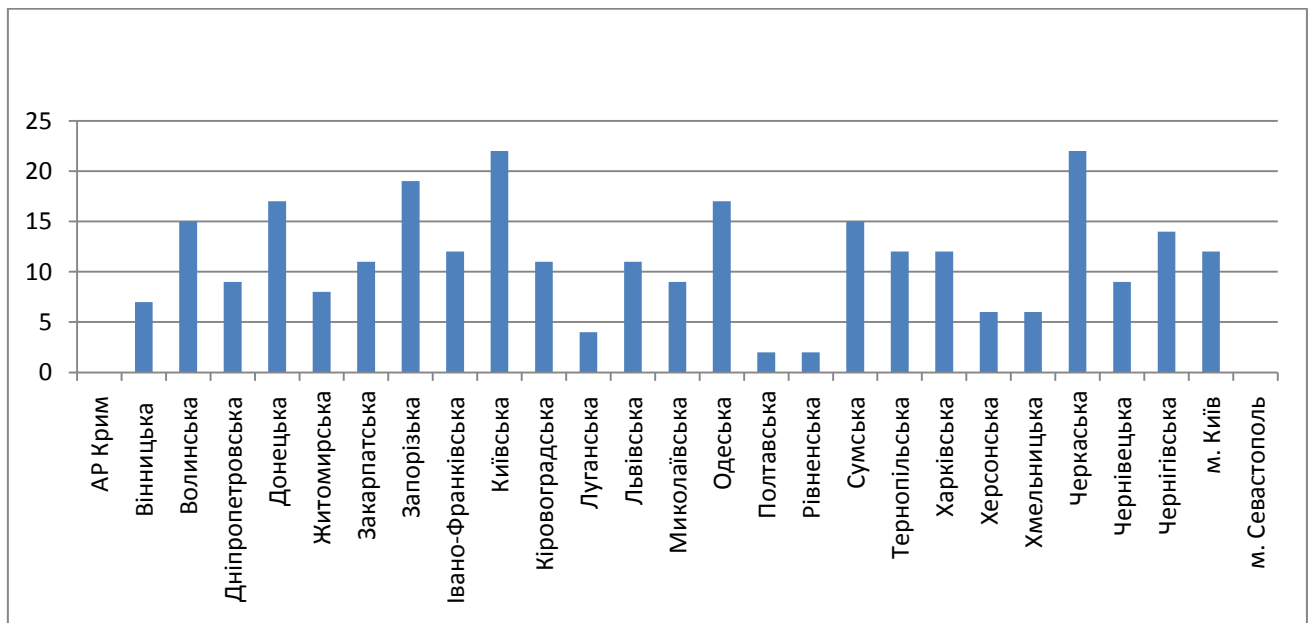
		Спеціальні загальноосвітні школи-інтернати	359	334	338	338	294
		Дитячі будинки	104	94	64	43	37
9	Міністерство оборони України	Гауптвахти	4	2	1	15	15
		Дисциплінарні батальйони	1	1	1	1	1
		Клініки та відділення психіатрії військових шпиталів	4	4	4	4	5
		Кімнати для тимчасово затриманих	18	32	30	46	46
		Спецпалати військових шпиталів	14	8	6	6	6
		Військові частини	337	386	158	186	186
10	Служба безпеки України	Спеціально відведені місця для тимчасового тримання (ізолятори тимчасового тримання) Служби безпеки України	1	1	1	1	1
Всього			6187	5902	4915	4461	XX

Протягом 2016 року Департаментом НПМ здійснено 284 моніторингових візити.

На рисунку 1.2. наведено статистику моніторингових візитів у розрізі міністерств і відомств.



**Рис. 1.2. Статистика моніторингових візитів у розрізі міністерств і відомств**



**Рис. 1.3. Статистика моніторингових візитів за областями України**

Після завершення моніторингового візиту протягом 7 робочих днів готується детальний звіт з описом виявлених порушень прав та свобод людини, а також рекомендаціями щодо їх усунення.

Усі звіти в обов'язковому порядку скеровуються керівництву відповідного міністерства чи відомства для вжиття відповідних заходів реагування. В подальшому Департамент НПМ відслідковує стан виконання рекомендацій, наданих за результатами візитів.

У 2016 р. за результатами моніторингових візитів підготовлено 19 подань Уповноваженого з прав людини до органів влади (табл. 1.2.).

*Таблиця 1.2.*

**Інформація щодо направлення Департаментом з питань реалізації національного превентивного механізму подань Уповноваженого з прав людини до органів влади у 2016 р.**

<i>Адресат</i>	<i>Кількість направлених актів реагування</i>
Генеральний прокурор України	<b>8</b>
Прем'єр-міністр України	<b>1</b>
Міністр юстиції України	<b>5</b>
Міністр внутрішніх справ України	<b>1</b>
Голови обласних державних адміністрацій	<b>4</b>

## **6.2. Результати моніторингу місць несвободи (окремо по кожному відомству)**

### **6.2.1. Результати моніторингу установ Національної поліції України**

Кількість місць несвободи, що перебувають у складі Національної поліції України, є найбільшою порівняно з іншими відомствами. Це зумовлено тим, що у відомстві існують як офіційні місця несвободи, так і такі, що можна назвати неофіційними.

Офіційними місцями несвободи є установи, спеціально обладнані для тримання осіб, та спеціальні транспортні засоби для конвоювання затриманих, узятих під варту та засуджених осіб. Неофіційними місцями несвободи у сфері відповідальності Національної поліції можна назвати кабінети оперативних працівників та слідчих, кімнати для проведення допитів, а також будь-які інші приміщення на території органів поліції, в яких можуть утримуватися або утримуються особи проти їх волі.

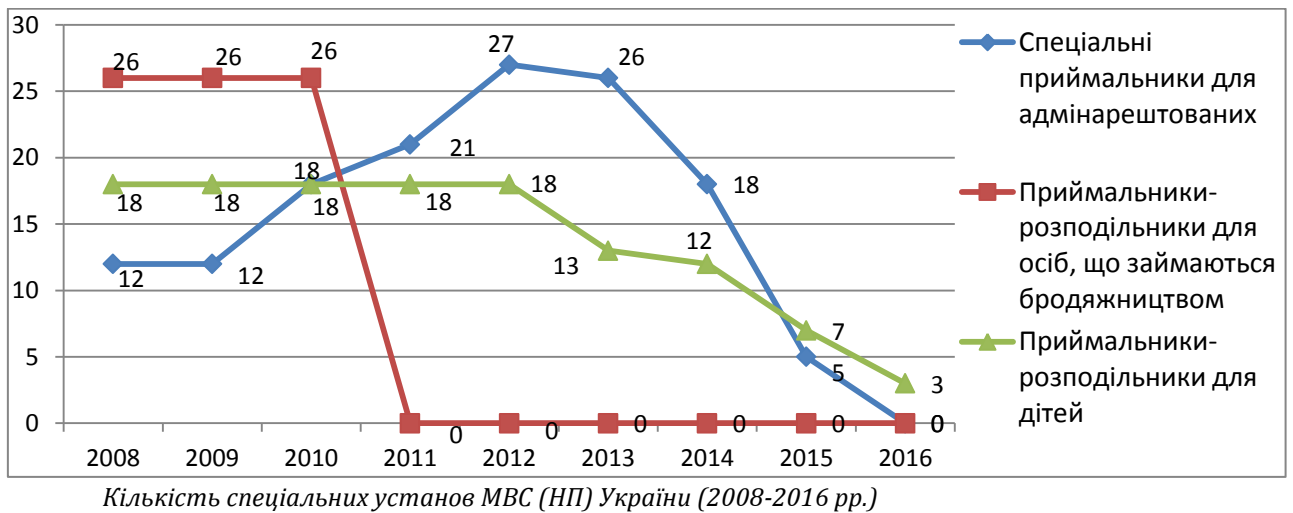
Станом на 31 грудня 2016 року у 644 органах Національної поліції функціонувала така кількість **місць, спеціально обладнаних для тримання:**

- 795 кімнат для затриманих та доставлених чергових частин органів Національної поліції, в яких протягом року трималося 1748 осіб;
- 149 ізоляторів тимчасового тримання, в яких протягом року трималося 90277 осіб;
- 3 приймальники-розподільники для дітей, у яких протягом року трималася 61 дитина;
- 380 спеціальних палат у медичних закладах, у яких протягом року трималося 484 особи.

Протягом 2015 року нараховувалося 7 приймальників-розподільників для дітей, з яких функціонували лише 5. У зв'язку з невідповідністю вимогам національних і міжнародних стандартів та проведенням реорганізації у 2016 році було ліквідовано 4 таких приймальники-розподільники.

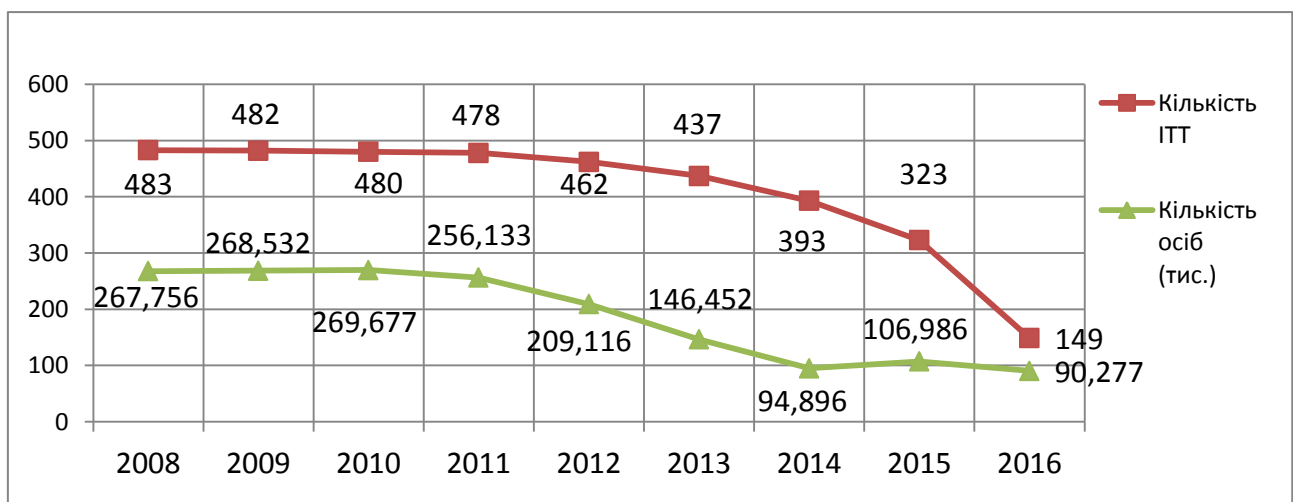


## ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2016



Спеціальні приймальники для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, яких у 2015 році залишалося 5, протягом минулого року були ліквідовані повністю. Відтак, особи, які в них утримувалися, наразі поміщаються до ізоляторів тимчасового тримання.

Саме в цих спеціальних установах утримувалася найбільша кількість осіб у 2016 році. Водночас слід зазначити, що, починаючи з 2011 року, простежується тенденція до зменшення кількості утримуваних осіб, за виключенням 2015 року. Відбулося й значне зменшення загальної кількості ізоляторів (з 483 у 2008 році - до 149 у 2016 році).



Кількість ізоляторів тимчасового тримання та осіб, які в них утримувалися протягом року (2008 - 2016 рр.)

До чинників, що сприяли припиненню функціонування такої кількості спецустанов, можна віднести зменшення протягом останніх років загальної чисельності утримуваних у них осіб. Незмінна позиція Уповноваженого з прав людини щодо необхідності забезпечення в ізоляторах тимчасового тримання належних матеріально-побутових та санітарних умов, а також реорганізація органів Національної поліції у

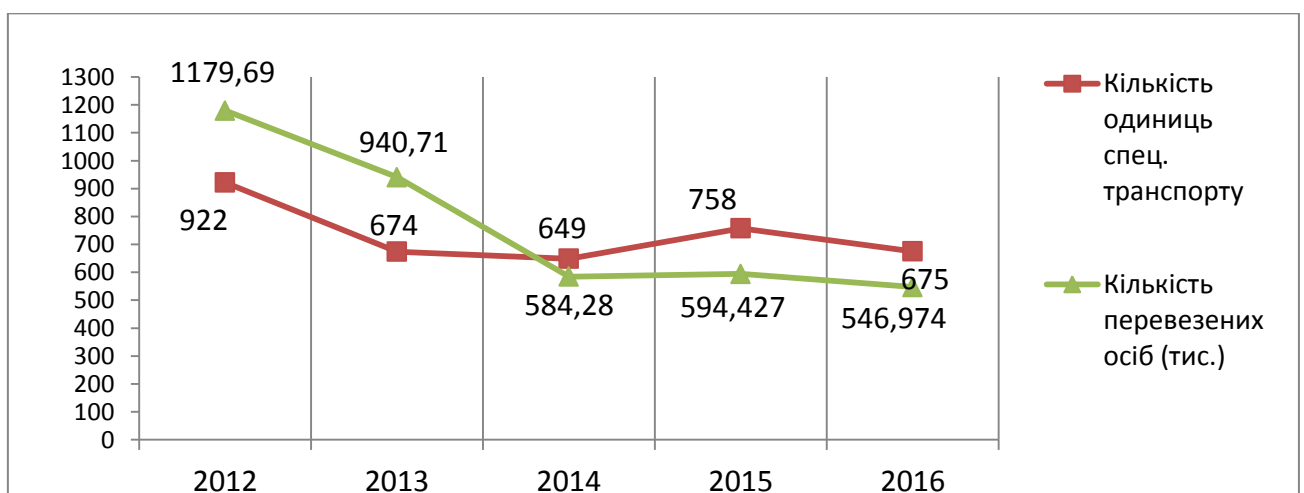
зв'язку з набранням чинності Законом України «Про Національну поліцію» також вплинули на зменшення кількості ІТТ на 54% (з 323 у 2015 році до 149 у 2016 році).

Окремо слід звернути увагу на те, що кількість осіб, які утримувалися в ізоляторах тимчасового тримання протягом минулого року, не тільки зменшилася у порівнянні з 2015 роком на 15,5%, але й на 4,9% опустилася нижче за показник 2014 року (2014 – 94,9 тис. осіб, 2015 – 107 тис. осіб, 2016 – 90,3 тис. осіб).

**До спеціальних транспортних засобів для конвоювання належать:**

- спеціальні вагони типу «СТ» (вагонзак, «Столипінські вагони») для перевезення взятих під варту та засуджених осіб;
- спеціальні автомобілі (автозак) Національної гвардії України для перевезення взятих під варту та засуджених осіб;
- спеціальні автомобілі (автозак) органів Національної поліції України для перевезення затриманих, узятих під варту та засуджених осіб.

Слід зазначити, що станом на 31 грудня 2016 року в органах Національної поліції та Національній гвардії України за штатом передбачено 738 автозаків. Фактична ж їх наявність складає 675 одиниць, з яких 201 підлягають списанню. Отже, рівень забезпечення поліції та підрозділів Національної гвардії технічно справним спеціальним автомобільним транспортом складає 64% від штатної потреби. При цьому протягом 2016 року не було закуплено жодного спеціального автомобіля.



Кількість спеціальних транспортних засобів для конвоювання затриманих, заарештованих та засуджених осіб та кількість осіб, перевезених протягом 2012-2016 років

Окремої уваги заслуговує стан забезпечення Національної гвардії належним транспортом для здійснення конвоювань, адже в ході

попереднього вивчення умов перевезення осіб у спеціальних вагонах встановлено, що будь-яке конвоювання людей спеціальними вагонами може розцінюватись як жорстоке та таке, що принижує людську гідність, поводження.

За інформацією, наданою Національною гвардією України, для забезпечення планового залізничного конвоювання станом на 31 грудня 2016 року в Укрзалізниці орендується 19 спеціальних вагонів, з яких 2 підлягають списанню. Загальна місткість – 1520 місць. Зазначений спеціальний транспорт використовується понад 25 років, жодного нового вагону за роки незалежності України придбано не було.

Загальна кількість осіб, які були переміщені за допомогою спеціальних транспортних засобів протягом 2016 року, склала 546974 особи. При її обрахуванні треба брати до уваги той факт, що деякі особи переміщувалися протягом року кілька разів, іноді різними типами спеціальних транспортних засобів. Так, наприклад, доставляння однієї особи до суду зі слідчого ізолятора (ізолятора тимчасового тримання) та у зворотному напрямку буде обраховуватися двічі, при цьому засідань суду протягом розгляду справи може бути декілька.

Протягом 2016 року працівники Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму спільно із представниками громадськості відвідали 37 місць несвободи, підпорядкованих Національній поліції України, з яких:

- 12 територіальних органів Національної поліції;
- 20 ізоляторів тимчасового тримання;
- 1 спеціальна палата в медичному закладі.

З метою оцінки стану виконання рекомендацій за результатами попередніх візитів протягом 2016 року було здійснено 3 повторних візити до органів Національної поліції України та спеціальних установ.

Також перевірено 4 спеціальних автомобілі для перевезення затриманих, узятих під варту та засуджених осіб.

За результатами кожного візиту інформація про виявлені недоліки та порушення спрямовувалася Уповноваженим до Національної поліції України та до Генеральної прокуратури України, а також пропонувалися рекомендації щодо їх усунення та недопущення у подальшому в усіх спецустановах та органах Національної поліції.

### **Порушення в сфері застосування фізичної сили та спеціальних засобів**

До Уповноваженого надходять численні скарги підсудних і засуджених, у тому числі до довічного позбавлення волі, осіб щодо неналежного поводження з боку військовослужбовців Національної

гвардії України під час конвоювання та охорони в приміщеннях судів, зокрема, надмірного застосування наручників.

В ході проваджень було встановлено, що дії військовослужбовців Національної гвардії України, які були описані у зазначених зверненнях, не відповідають законодавству України і призводять до порушення вимог Конституції України, Закону України «Про Національну гвардію України», прав підсудних і засуджених осіб.

Ураховуючи викладене, 10.08.2016 командувачу Національної гвардії України було направлено лист, але станом на листопад 2016 року зазначені порушення в діях військовослужбовців продовжували мати місце та регулярно фіксувалися в ході моніторингових візитів національного превентивного механізму до приміщень суду.

09.12.2016 Міністру внутрішніх справ України було внесено подання «Щодо порушення прав підсудних і засуджених осіб, у тому числі до довічного позбавлення волі, під час конвоювання та охорони в судах військовослужбовцями Національної гвардії України», в якому, серед іншого, зверталася увага на практику Європейського суду з прав людини із зазначених питань, а також на вимоги Європейських пенітенціарних правил (Рекомендація № R (2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць), пункт 68.4 яких зазначає, що характер застосування засобів стримування мусить конкретно визначатися національним законодавством.

Згідно з інформацією, наданою Уповноваженому з прав людини т.в.о. командувача Національної гвардії України Кривенком О.В., з метою нормативного врегулювання застосування спеціальних засобів, у тому числі наручників, Національною гвардією України розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку та правил застосування військовослужбовцями Національної гвардії України спеціальних засобів», який знаходиться на опрацюванні після зауважень, внесених Міністерством юстиції України.

### **Порушення права на належні умови тримання**

Міжнародні стандарти, зокрема, п. 43 Другої Загальної доповіді [СРТ/І№f(92)3], встановлюють, що у поліцейських камерах відстань між стінами має бути не менше двох метрів, між підлогою і стелею не менше 2,5 м<sup>2</sup>, а загальна площа не менша за 7 м<sup>2</sup>.

Проте, для тримання осіб продовжують використовуватися камерні приміщення спецустанов, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин, де корисна площа на одну особу без урахування площі санітарного вузла та місць загального користування менша за 4 м<sup>2</sup>, відстань між стінами менше двох метрів, а між підлогою і стелею менше 2,5 метрів. Так, камера № 6 ІТТ Луцького відділу поліції

має розміри 3,7 м на 1,6 м, площу 5,9 м<sup>2</sup> (корисна площа 5,1 м<sup>2</sup>), камера №7 має розміри 3,7 м на 1,8 м, площу 6,7 м<sup>2</sup> (корисна площа 6,1 м<sup>2</sup>), що не відповідає міжнародним стандартам.

Під час перегляду графіка етапування в ізоляторі тимчасового тримання Нікопольського відділу поліції ГУНП в Дніпропетровській області було виявлено, що від'їзд етапу та приїзд наступного етапу перетинаються, наслідком чого два етапи майже протягом доби перебувають одночасно в ІТТ. У цей час установа переповнена. У значній частині утримуваних осіб внаслідок перевищення ліміту наповнення ІТТ немає спальних місць, а норма площі на одну особу у камерах складає значно менше встановленої, що є грубим порушенням п. 8.2. Правил внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України, ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо заборони нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження. Крім цього, протягом 2016 року надходили численні звернення, у тому числі колективні, від осіб, які утримувались у зазначеній спецустанові. Після відповідного реагування Уповноваженого на вказані порушення керівництвом ГУНП в Дніпропетровській області було прийнято рішення про припинення роботи ізолятора тимчасового тримання Нікопольського ВП для проведення ремонтних робіт.

Харчування осіб, які тримаються в спецустановах і кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин, залишається недостатнім, несвоєчасним або неякісним. Під час моніторингових візитів було виявлено порушення норми харчування № 3, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 1992 року № 336. Працівниками Департаменту НПМ зафіксований випадок, коли в ізоляторі тимчасового тримання Луцького відділу поліції на сніданок утримуваним особам видали вермішель швидкого приготування «Мівіна». Попри те, що відвідування відбулося у липні, до жодного з прийомів їжі в установі не було включено овочів. В ІТТ Борзнянського відділу поліції ГУНП в Чернігівській області в меню утримуваних осіб були відсутні м'ясні та рибні вироби, овочі, чай та цукор.

Майже в усіх без виключення спеціальних установах немає постійного вільного доступу до питної води, а також відсутня гаряча вода. Камери 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.

Залишається недостатнім штучне та природне освітлення в камерах і кімнатах для затриманих та доставлених. Приміром, в ІТТ Новокаховського ВП ГУНП в Херсонській області рівень штучного



освітлення в камерах складає 7 люкс, у спецустанові Борзнянського відділення поліції – 16 люкс при нормі 100 люкс.

У камерах окремих спецустанов і переважній більшості з перевірених КЗД облаштування санвузлів не відповідає відомчим будівельним нормам та вимогам міжнародних стандартів 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. Наприклад, санітарний вузол кімнати затриманих та доставлених Чернігівського відділення поліції на час візиту моніторингової групи виявився взагалі не під'єднаним до водопостачання та не обладнаним дверцятами.

У камерах та КЗД відсутня або неналежно функціонує припливна примусова вентиляція, вікна не обладнані кватирками для вентиляції. Відсутність доступу свіжого повітря призводить до того, що влітку температура у камерах перевищує +30 °С (ІТТ Луцького відділу поліції +31°С). В холодну пору року відсутній підігрів повітря і фактично здійснюється лише за допомогою теплообігрівачів (ІТТ Нікопольського ВП).

Камери та кімнати, де перебувають утримувані, не завжди обладнані радіодинаміками з автономними регуляторами гучності та у переважній більшості не обладнані антенами ефірного телебачення, що позбавляє затриманих осіб можливості отримувати інформацію про події, що відбуваються у зовнішньому світі.

Окремо слід згадати моніторинг стану дотримання прав людини в Управлінні поліції в метрополітені ГУНП у м. Києві. У квітні 2016 року працівники Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму спільно з громадськими моніторами без попередження відвідали декілька станцій столичного метро. У ході візиту на постах поліції у метрополітені вони виявили металеві клітки, призначені для тримання людей. Враховуючи те, що наявність таких кліток законодавством України не передбачена, Національній поліції була внесена рекомендація демонтувати ці місця тримання. Однак повторний візит на ці та інші станції, що відбувся у серпні, засвідчив, що такі клітки продовжили використовувати.

Крім цього, були підстави вважати, що такі місця несвободи є на станціях метрополітену міст Харкова та Дніпра.

Працівники Департаменту НПМ встановили, що умови тримання у згаданих місцях не відповідають національним та міжнародним стандартам поводження із затриманими, а перебування людей як на постах поліції у метрополітені, так і у самих клітках не фіксується ані документально, ані за допомогою технічних засобів. Наявність

незаконних кліток за відсутності будь-якого контролю за їх використанням створювала передумови для жорстокого поводження та катувань, тому було прийнято рішення не тільки вимагати від керівництва Національної поліції якнайшвидше припинити експлуатацію згаданих місць тримання, але й повідомити про існування цієї проблеми засоби масової інформації і громадськість.

Після проведеної роботи, а також прес-конференції, яка відбулася 2 вересня 2016 року в Українському кризовому медіа-центрі, керівництво Національної поліції вжило заходи щодо демонтування кліток на постах поліції у метрополітені. Цей процес був завершений на всіх 52-х станціях Київської підземки на початку лютого 2017 року.

### **Порушення права на захист**

Незважаючи на рекомендації щодо недопущення випадків порушень права на захист затриманих осіб, які надавалися Уповноваженим з прав людини керівництву Національної поліції України та Генеральної прокуратури України протягом попередніх років, у 2016 році в ході моніторингових візитів також виявлялися непоодинокі факти систематичного ігнорування вимог статті 59 Конституції України, статей 208, 213 КПК України, Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363, а саме:

- уповноважені службові особи, які здійснюють затримання, всупереч вимогам законодавства не повідомляють взагалі або повідомляють невчасно орган (установу), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги;

- не забезпечується право підозрюваних на конфіденційне побачення з адвокатом.

Так, під час спілкування з особами, утримуваними в ІТТ Вінницького відділу поліції, та ознайомлення з документацією підрозділу було встановлено, що відповідно до ухвали слідчого судді Вінницького міського суду від 04.03.2016 про обрання стосовно громадянина Ф. запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою останній був затриманий працівниками поліції 03.03.2016 о 02.25 на місці вчинення злочину. Відповідно до Журналу інформування центрів з надання безоплатної правової допомоги про затримання громадянина Ф. орган (установу), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги було повідомлено лише 04.03.2016 о 18.55, тобто через 1 добу 16 годин.

У ході візиту до ІТТ Терехівського відділу поліції була отримана інформація про те, що утримуваний в ізоляторі громадянин Ц.

був затриманий працівниками карного розшуку ГУНП в Тернопільській області 06.06.2016 о 13.00 у місті Нікополі Дніпропетровської області. Близько 09.00 07.06.2016 він був доставлений у місто Тернопіль до слідчого. Згідно з інформацією Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Тернопільській області перша зустріч адвоката з громадянином Ц. відбулася о 15.00 07.06.2016, тобто через 26 годин після його фактичного затримання. При цьому працівниками поліції були проігноровані вимоги частини третьої статті 42 Кримінального процесуального кодексу України, зокрема, під час затримання не доводилися його права, не вручалася копія протоколу затримання, не надавалася можливість сповістити рідних про затримання, відмовлялося в користуванні послугами адвоката.

За цими фактами Уповноваженим були направлені листи до Національної поліції та Генеральної прокуратури України для відповідного реагування.

Також працівниками поліції часто ігноруються вимоги пункту 9 Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363 (із змінами). Ця норма встановлює, що відмова затриманої особи від адвоката, призначеного регіональним центром, повинна бути здійснена такою особою в присутності цього адвоката у формі письмової заяви, копія якої подається адвокатом до відповідного регіонального центру. Зокрема, таке порушення було зафіксовано моніторинговою групою під час візиту до Білоцерківського відділу поліції.

Працівники Чернігівського відділення поліції в порушення встановлених вимог негайно після затримання осіб не повідомляють про цей факт орган (установу), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги. Чергові не перевіряють, чи працівником поліції, яким було здійснено затримання особи, повідомлено центр з надання правової допомоги, а якщо цього не було зроблено, самостійно не повідомляють центр одразу після доставляння особи.

Порушення права на захист залишається поширеним явищем та було виявлено під час здійснення моніторингових візитів до таких органів Національної поліції:

- Ірпінського ВП ГУНП в Київській області;
- Подільського УП ГУНП в м. Києві;
- ІТТ Магдалинівського відділення поліції Новомосковського ВП ГУНП в Дніпропетровській області;
- Куликівського ВП ГУНП в Чернігівській області;

- Чернігівського відділення поліції Чернігівського ВП ГУНП в Чернігівській області;
- ІТТ Вінницького ВП ГУНП у Вінницькій області;
- Знам'янського ВП ГУНП в Кіровоградській області;
- ІТТ Луцького ВП ГУНП у Волинській області;
- ІТТ Терехівського ВП ГУНП в Тернопільській області;
- ІТТ Чортківського ВП ГУНП в Тернопільській області;
- Івано-Франківського ВП ГУНП в Івано-Франківській області;
- Деснянського УП ГУНП в м. Києві;
- Білоцерківського ВП ГУНП у Київській області.

### **Порушення права на охорону здоров'я та медичну допомогу**

В органах та установах Національної поліції не виконуються вимоги статті 3 Закону України «Про охорону здоров'я» щодо організації домедичної допомоги. Не визначено коло осіб, які за своїми службовими обов'язками повинні володіти основними практичними навичками з рятування та збереження життя людини, яка перебуває у критичному стані.

Також штатними розписами ізоляторів тимчасового тримання взагалі не передбачені посади медичного працівника (фельдшера), що порушує вимоги пункту 41.1 Європейських пенітенціарних правил, який встановлює, що кожен пенітенціарний заклад повинен мати не менше одного лікаря з відповідною кваліфікацією лікаря-терапевта.

Медичний інвентар і лікувальні засоби для надання домедичної та первинної медичної допомоги в органах та установах НПУ наявні не в повному обсязі. Так, під час моніторингового візиту до ІТТ Тернопільського ВП було встановлено, що установа не забезпечена у необхідній кількості медичним інвентарем і лікувальними засобами для надання домедичної та первинної (у т.ч. невідкладної) допомоги. Зокрема, на час візиту в установі була відсутня аптечка ВІЛ/СНІД (необхідно 2 комплекти), протипедикульозна укладка (необхідно 1 на 3 камери), а універсальні аптечки (необхідна 1 на камеру) не укомплектовані препаратами та інвентарем відповідно до вимог, встановлених наказом МВС від 25.09.2006 № 946. Крім цього, в установі був відсутній графік санітарної обробки осіб, які утримуються в ІТТ.

Аналогічні порушення були виявлені в ІТТ Вінницького та Луцького відділів поліції, ІТТ Борзнянського відділення поліції ГУНП в Чернігівській області, низці інших спецустанов.

Не виконуються рекомендації лікарів, які прибувають на виклик до ОНП або ІТТ, щодо необхідності додаткових обстежень затриманих осіб. Приміром, у Журналі надання медичної допомоги особам, які тримаються в ІТТ Терехівського відділу поліції ГУНП в

Тернопільській області, відсутні відмітки щодо виконання рекомендацій лікарів про необхідність консультацій та обстеження утримуваних осіб в інших лікарів, що може свідчити про їх невиконання.

Працівники органів поліції та спецустанов НПУ не знають вимог законодавства щодо забезпечення безперервності лікування осіб, які потребують замісної підтримувальної терапії (ЗПТ) або антиретровірусної терапії (АРТ). У цьому пересвідчилися представники департаменту НПМ, зокрема, під час візитів до ІТТ Борзнянського відділення поліції Бахмацького ВП ГУНП в Чернігівській області, ІТТ Луцького відділу поліції ГУНП у Волинській області. Таким чином, у випадку доставляння осіб, що потребують ЗПТ/АРТ, працівники зазначених установ не зможуть здійснити заходи щодо забезпечення безперервності їх лікування.

### **Порушення права на приватність**

У камерах спецустанов і в переважній більшості перевірених кімнат для затриманих та доставлених облаштування санітарних вузлів не дозволяє забезпечити належну приватність осіб, що ними користуються (відсутні чи замалі перегородки та двері або ж санітарні вузли розташовані в полі зору камер відеоспостереження). Як наслідок, справляння природних потреб затриманою особою відбувається під постійним наглядом, що може розцінюватися як поведження, що принижує людську гідність.

Приміром, у всіх камерах ізолятора тимчасового тримання Тернопільського ВП висота перегородок кабін туалетів складає від 1,15м до 1,31м, а двері в них взагалі відсутні. У камерах № 3 та № 4 ІТТ Борзнянського відділу поліції висота дверей санітарного вузла, які через відсутність перегородок прикріплені до стіни, складає лише 1,1 м від підлоги. Відсутні перегородки і в душових кімнатах переважної більшості спеціальних установ.

Порушення права на приватність виявлено в таких органах та підрозділах Національної поліції:

- ІТТ Ленінського ВП ГУНП в Запорізькій області;
- ІТТ Олександрійського ВП ГУНП в Кіровоградській області;
- ІТТ Магдалинівського відділення поліції Новомосковського ВП ГУНП в Дніпропетровській області;
- в ІТТ Борзнянського відділення поліції Бахмацького ВП ГУНП в Чернігівській області;
- у Куликівському ВП ГУНП в Чернігівській області;
- у Чернігівському відділенні поліції Чернігівського ВП ГУНП в Чернігівській області;
- в ІТТ Вінницького ВП ГУНП у Вінницькій області;



- в ІТТ Нікопольського ВП ГУНП в Дніпропетровській області;
- в ІТТ Луцького ВП ГУНП у Волинській області;
- в ІТТ Мелітопольського ВП ГУНП в Запорізькій області;
- в ІТТ Нововолинського ВП ГУНП у Волинській області;
- в ІТТ Тернопільського ВП ГУНП в Тернопільській області;
- в ІТТ Терехівського ВП ГУНП в Тернопільській області;
- в ІТТ Чортківського ВП ГУНП в Тернопільській області;
- у Деснянському УП ГУНП в м. Києві;
- у Білоцерківському ВП ГУНП у Київській області.

### **Неналежне ведення службової документації**

Неналежним чином ведеться службова документація осіб, відповідальних за перебування затриманих, щодо виконання обов'язків, покладених на них частиною третьою статті 212 та частиною п'ятою статті 213 Кримінального процесуального кодексу України. Зокрема, щодо негайної реєстрації затриманих; роз'яснення затриманим підстав їх затримання, прав і обов'язків; забезпечення запису всіх дій, що проводяться із залученням затриманих, у тому числі часу їх початку та закінчення, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій; забезпечення невідкладного надання належної медичної допомоги та фіксації медичним працівником будь-яких тілесних ушкоджень або погіршення стану здоров'я затриманих та інших обов'язків.

У переважній більшості відвіданих органів поліції не забезпечено вільний доступ до книги скарг та пропозицій. Книги знаходяться або у чергового офіцера, або допуск до них можливий лише з дозволу працівника, який здійснює перепускний режим до службових приміщень. Крім цього, на порушення вимог статті 19 Закону України «Про звернення громадян» посадові особи територіальних органів поліції об'єктивно, всебічно і вчасно не перевіряють заяви чи скарги, внесені громадянами до книги скарг і пропозицій, про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення громадянам не повідомляється.

Неналежно ведуться журнали обліку доставлених, відвідувачів та запрошених до територіальних органів, чим ускладнюється контроль за правомірністю доставляння та перебування громадян в службових приміщеннях поліції. В журналах не завжди вказується час залишення доставленою (запрошеною) особою приміщення ОНП, не відображаються заходи, які було вжито стосовно доставленої особи (складено протокол, відібрано пояснення та інше), не завжди зазначається посада, прізвище працівника поліції, яким особа доставлена чи запрошена до ОНП. Записи в журналах не містять

інформації щодо того, в якому статусі особа знаходилася у відділі поліції (доставлений, запрошений чи відвідувач). Так, у Журналі Чернігівського відділення поліції 19.03.2016 під №№ 1, 2, 3 був зареєстрований громадянин М., який відповідно до записів прибув до відділення поліції на запрошення слідчого о 03.30 та о 05.50 залишив його після проведення бесіди. О 07.00 він знову був запрошений до відділення поліції, яке залишив о 09.20 після бесіди та о 09.35 втретє був запрошений до приміщення поліції. Станом на 12.00 відмітка про вжиті стосовно нього заходи в Журналі була відсутня. Водночас під час моніторингового візиту встановлено, що 19.03.2016 об 11.00 стосовно М. був складений протокол про затримання його за підозрою у вчиненні злочину, в якому, зокрема, зазначено, що фактичний час затримання М. 03.30 19.03.2016.

Особам, які поміщаються до спецустанов, не завжди надається можливість вносити до журналів первинного обстеження осіб, які поміщаються в ІТТ, власноручні записи про наявність або відсутність скарг на стан здоров'я. Неналежним чином ведуться і журнали реєстрації надання медичної допомоги особам, які утримуються в ІТТ, чим унеможлиблюється контроль за забезпеченням права на охорону здоров'я та встановлення обставин отримання тілесних ушкоджень особами, які там тримаються.

Про виявлення тілесних ушкоджень у осіб, які поміщалися до ізоляторів тимчасового тримання, не надсилаються повідомлення до органів прокуратури, не вживаються заходи щодо перевірки походження цих ушкоджень. Так, відповідно до записів у Журналі первинного обстеження осіб, які поміщаються в ІТТ Терехівського відділу поліції, до установи поміщалися 6 осіб, у яких були виявлені тілесні ушкодження. Проте, всупереч вимогам пункту 9.3 Правил внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України, затверджених наказом МВС від 02.12.2008 №638 (із змінами), до прокуратури надсилалося лише одне повідомлення про виявлення тілесних ушкоджень у громадянина Д. Результати вивчення згаданого Журналу ізолятора тимчасового тримання Новокаховського ВП свідчать, що від початку 2016 року до моменту моніторингового візиту в ІТТ було поміщено 11 осіб з тілесними ушкодженнями. Проте про виявлення тілесних ушкоджень органи прокуратури письмово не повідомлялися. Натомість представники адміністрації спеціальної установи наполягали, що інформували про такі випадки прокуратуру телефоном, що є прямим порушенням вимог зазначених вище Правил. Після реагування Уповноваженого на ці та інші порушення були проведені службові розслідування та прокурорські перевірки, недоліки в роботі ІТТ усунуто, деякі посадові особи притягнуті до дисциплінарної відповідальності.

Неналежним чином ведуться журнали реєстрації виведення затриманих і взятих під варту осіб з камер ІТТ, що в свою чергу ускладнює контроль за законністю таких виведень. Так, приміром, у згаданих журналах ізолятора тимчасового тримання Тернопільського відділу поліції не зазначаються підстави виведення та прізвища працівників поліції, до яких виводяться утримувані особи, не реєструються їх виведення на прогулянки, на час бактерицидних обробок камер тощо. Під час моніторингового візиту до ІТТ Луцького відділу поліції дві утримувані особи знаходилися на прогулянці, проте всупереч вимогам відомчих наказів у Журналі реєстрації виведення затриманих і взятих під варту осіб з камер вони зареєстровані не були.

З суттєвими порушеннями ведуться журнали інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги затриманим. Так, згаданий Журнал у Чернігівському відділенні поліції ведеться з порушенням установлених вимог, зокрема в ньому не завжди зазначається час повідомлення центрів, а також дата і час прибуття адвокатів.

### **Відсутність ефективної системи попередження неналежного поведження**

В органах та підрозділах Національної поліції не вживаються передбачені законодавством заходи щодо попередження катування та неналежного поведження, зокрема, в територіальних органах відсутні кімнати для проведення слідчих дій, обладнання та використання яких передбачено Положенням про кімнати для проведення слідчих дій в органах і підрозділах внутрішніх справ України, затвердженим наказом МВС України від 18.12.2003 року № 1561.

Таким чином, слідчі дії та інші передбачені законодавством України заходи (опитування, побачення із захисником тощо), проводяться у будь-яких інших приміщеннях, що прямо заборонено вимогами зазначеного Положення. Окремо слід зауважити, що навіть у тих територіальних органах, де обладнано кімнати для проведення слідчих дій, вони не використовуються за призначенням. Затриманих осіб, як правило, доставляють до кімнат слідчих чи оперативних працівників, не обладнаних системою відеоспостереження з архівацією даних, що, у свою чергу, створює ризик неналежного поведження із цими особами.

На порушення вимог статті 212 Кримінального процесуального кодексу України в підрозділах органів досудового розслідування службові особи, відповідальні за перебування затриманих, не виконують обов'язки щодо забезпечення прав затриманих осіб, передбачені частиною третьою статті 212 КПК України. Як наслідок, облік

перебування громадян у приміщеннях територіальних органів здійснюється неналежним чином.

Так, під час моніторингових візитів було виявлено, що на порушення вимог Інструкції, затвердженої наказом МВС від 28.04.2009 року № 181 «Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, спрямованої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань», до Журналу обліку доставлених, відвідувачів та запрошених органів Національної поліції не вносяться відомості щодо всіх без винятку осіб, які доставлені, викликані чи запрошені працівниками поліції для складання адміністративних матеріалів, проведення процесуальних та слідчих дій, чи які прибули до органу поліції з особистих або службових питань. Не виконуються вимоги зазначеного наказу і в частині правил ведення Журналу (додаток 14), зокрема, не фіксується передбачена Інструкцією інформація про:

- дату доставляння (прибуття) до ОНП;
- повне ім'я та по батькові доставлених, відвідувачів та запрошених;
- посаду та прізвище особи, що доставляла чи запрошувала громадян;
- мету доставляння, прибуття (для складення протоколу, за викликом слідчого тощо);
- вжиті стосовно доставленої, запрошеної особи заходи (складено протокол, відібрано пояснення тощо).

Крім того, на дверях службових кабінетів відсутні таблички з назвами відділів (секторів), посад і прізвищами працівників, що унеможлиблює в разі потреби встановити, в яких саме службових приміщеннях перебували затримані чи доставлені особи, які скаржаться на неналежне з ними поводження з боку працівників поліції. На вході, в коридорах та вестибюлі ОНП не встановлені системи відеоспостереження з архівацією відеоінформації протягом не менше одного місяця. Встановлення камер відеоспостереження передбачено вимогами пункту 5 наказу МВС від 16.09.2009 року № 404 та розпорядженням МВС від 31.03.2011 року № 329.

Перераховані вище недоліки створюють не просто ризики порушень прав людини, а призводять до реальних випадків, коли такі порушення мають комплексний характер. Так, у ході конфіденційних бесід з утримуваними в ІТТ Тернопільського відділу поліції особами були отримані відомості про те, що після затримання оперативні працівники утримували їх у службових кабінетах органу поліції без належного процесуального оформлення від однієї до трьох діб, а в нічний час переводили до інших приміщень, де вони також перебували під охороною оперативних працівників, у тому числі пристебнутими

наручниками до батарей опалення або інших предметів. Під час моніторингового візиту було встановлено одне з таких приміщень - приміщення колишнього оперативно-пошукового відділу УМВС України в Тернопільській області, розташоване за адресою: м. Тернопіль, бульвар Тараса Шевченка, 1.

В окремих службових кабінетах Чернігівського відділення поліції моніторинговою групою були виявлені предмети, що за певних умов можуть бути використані для здійснення психологічного та фізичного впливу на громадян, зокрема, ніж, молоток та електропраски.

У ході провадження Уповноваженого з приводу порушення прав громадянина А. працівниками Дніпровського та Білозерського відділень поліції Херсонського ВП ГУНП в Херсонській області були встановлені такі факти. 07.04.2016 близько 10.00 оперативний працівник Дніпровського відділення поліції запросив громадянина А. прийти у відділення. Через дві години очікування у службовому кабінеті працівник поліції запросив його вийти на вулицю, де вже чекали інші поліцейські, які без пояснення причин затримання відвезли його до Білозерського відділення поліції. У службовому кабінеті вказаного відділення поліції оперативні працівники стали опитувати громадянина А. про вчинений ним злочин. Після цього він був допитаний слідчим, який оголосив про підозру у вчиненні громадянином А. злочину. Через деякий час його доставили до Білозерського районного суду Херсонської області, яким стосовно нього був обраний запобіжний захід у вигляді тримання під вартою. При цьому фіксація часу і мети перебування А. у Дніпровському відділенні поліції не відповідає фактичним обставинам, встановленим в ході провадження Уповноваженого, а у відповідному журналі Білозерського ВП його доставляння вперше зафіксовано лише після приїзду з Білозерського райсуду, хоча перед цим з громадянином А. вже були проведені слідчі дії і йому було повідомлено про підозру.

За результатами звернення Уповноваженого Генеральною прокуратурою за цими фактами були внесені відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення працівниками поліції кримінальних правопорушень за ознаками статей 371 (Завідомо незаконні затримання, привід, домашній арешт або тримання під вартою), 374 (Порушення права на захист) Кримінального кодексу України. Проведення досудового розслідування за вказаними кримінальними провадженнями доручено прокуратурі Херсонської області.



## **Недоліки в професійній підготовці працівників поліції**

Плани з функціональної підготовки особового складу спецустанов та територіальних органів Національної поліції на 2015–2016 навчальний рік не містять тем з питань забезпечення прав людини в діяльності органів поліції.

Як наслідок, результати відвідувань свідчать про вкрай низький рівень знань працівниками поліції чинного законодавства у сфері захисту прав людини. Зокрема, особи, які безпосередньо відповідають за затримання та тримання осіб, недостатньо обізнані з положеннями Кримінального процесуального кодексу України, Законів України «Про Національну поліцію», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про попереднє ув'язнення», інших нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав людини.

Ознайомлення з матеріалами службової підготовки (тематичними планами, конспектами тощо), проведення опитувань та бесід з працівниками територіальних органів та спецустанов Національної поліції дають підстави стверджувати, що керівництвом відвіданих органів та підрозділів не забезпечено вивчення особовим складом національного та міжнародного законодавства, відомчих нормативних актів в галузі прав людини.

У зошитах із службової підготовки працівників ІТТ Тернопільського ВП, ІТТ Луцького ВП, ІТТ Борзнянського відділення поліції, низки інших спеціальних установ відсутні записи про вивчення положень статті 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (1950/1997 рр.); статті 10 Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (ООН 1984/1987 рр.); Загальної декларації прав людини (1948 р.), статті 28 Конституції України.

## **Прогалини в сфері законодавчого регулювання, що обумовлюють порушення прав та свобод людини**

Необхідно також звернути увагу на те, що з часу набрання чинності Законом України «Про Національну поліцію» продовжують порушуватися конституційні права осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень, та осіб, підданих адміністративному арешту, під час утримання в органах та установах Національної поліції, а також під час конвоювання взятих під варту осіб працівниками поліції.

Так, відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх

посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Частиною першою статті 29 Конституції України передбачено, 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.

Відповідно до частини другої статті 7 Закону України «Про Національну поліцію» обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України.

Повноваження поліції детально визначені у статті 23 Закону України «Про Національну поліцію». Однак серед установленого законом переліку відсутні такі повноваження, як **утримання та конвоювання осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень, осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою, а також осіб, підданих адміністративному арешту.**

Крім того, до цього часу на законодавчому рівні не врегульований **порядок тримання осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень та визначення їх правового статусу,** а також законами України не встановлені **правила відбування адміністративного арешту,** що передбачено частиною третьою статті 327 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Таким чином, можна стверджувати що здійснення вищезазначених функцій поліцією не ґрунтується на вимогах закону та не відповідає положенням Конституції України і статті 5 (Право на свободу та особисту недоторканність) Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

### **Пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері недопущення неналежного поводження**

З метою приведення нормативно-правових актів у відповідність із положеннями Конституції України пропонується:

1. Внести зміни до статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» у частині віднесення до повноважень поліції **утримання та конвоювання осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень, осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою, а також осіб, підданих адміністративному арешту.**

2. Розробити та прийняти законодавчий акт щодо врегулювання **порядку тримання осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень та визначення їх правового статусу.**

3. Розробити та прийняти законодавчий акт щодо встановлення правил відбування адміністративного арешту.

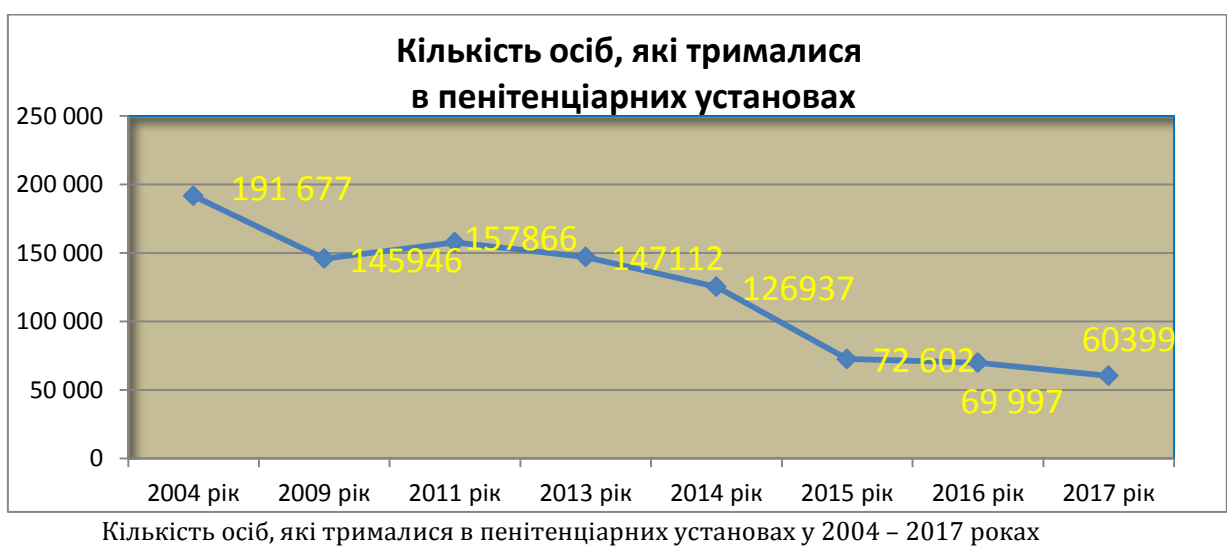
### 6.2.2. Результати моніторингу установ виконання покарань та попереднього ув'язнення Міністерства юстиції України (Державної пенітенціарної служби України)

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 року № 343 ліквідовано Державну пенітенціарну службу України, а завдання і функції з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації покладено на Міністерство юстиції України. Здійснення вказаних функцій зазначеним Міністерством розпочато згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 697-р.

На даний час у сфері управління Міністерства юстиції України перебуває 148 установ, розташованих на території, що контролюється українською владою, у яких на початок 2017 року трималося 60 399 осіб. У порівнянні з минулим роком чисельність таких осіб зменшилася на 9598 осіб або 13,7 %.

Зменшення кількості осіб в пенітенціарних установах пов'язане із внесенням змін до статті 72 Кримінального кодексу України в частині зарахування судом одного дня попереднього ув'язнення за два дні позбавлення волі.

29 установ перебувають на території Донецької та Луганської областей, що тимчасово не контролюється органами державної влади, та 4 установи – на тимчасово окупованій території АР Крим.



За інформацією Міністерства юстиції України, станом на 1 січня 2017 року у 12 слідчих ізоляторах та 17 установах виконання покарань з функцією СІЗО, розташованих на території, що контролюється

українською владою, трималося 17 495 осіб, узятих під варту та засуджених. Із них на стадії досудового розслідування – 1 947 осіб, судового розгляду (до винесення вироку) – 8 312 осіб.

У 113 кримінально-виконавчих установах загалом трималося 42 600 засуджених. Із них:

у 7 колоніях максимального рівня безпеки – 3 099 осіб;

у 32 колоніях середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених – 17 747 осіб;

у 27 колоніях середнього рівня безпеки для вперше засуджених – 11 732 особи;

у 7 колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами для тримання чоловіків – 1 595 осіб;

у 4 колоніях мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами для тримання чоловіків – 503 особи;

у 11 колоніях для тримання жінок – 1 902 особи;

у 4 спеціалізованих лікувальних закладах – 887 осіб;

у 21 виправному центрі – 2 089 осіб.

Крім того, у 6 виховних колоніях для неповнолітніх трималося 304 особи, у дільницях соціальної реабілітації при колоніях – 1297 осіб, у лікувальних закладах при виправних колоніях (слідчих ізоляторах) – 1383 особи, в арештних домах при виправних колоніях – 204 особи, у дільницях слідчих ізоляторів при виправних колоніях – 162 особи.

Протягом 2016 року працівниками Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в рамках реалізації функцій національного превентивного механізму спільно з представниками громадськості здійснено 40 моніторингових візитів до установ виконання покарань, 10 з яких - повторні. Зокрема, моніторинг проводився в 11 слідчих ізоляторах (установах виконання покарань з функцією СІЗО), 25 виправних колоніях та 4 виправних центрах. Зазначеними візитами було охоплено всі регіони держави за виключенням тимчасово непідконтрольної органам державної влади території Донецької та Луганської областей, а також тимчасово окупованої території АР Крим.

Після тривалої підготовчої роботи 26.12.2016 відбувся перший спільний візит Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації до Сімферопольського слідчого ізолятора. Основною метою українського Омбудсмана було проведення зустрічі із 42 особами – політичними в'язнями, а також з тими засудженими, які висловили бажання бути переміщеними для подальшого відбування покарання на материкову

частину України. Разом із тим зустріч відбулася лише з трьома особами-політв'язнями.

Під час цієї зустрічі обговорювалися питання переслідування і тиску на них, застосування непропорційної жорсткості з боку силових відомств під час проведення обшуків, затримань, проблеми діяльності судової системи в Криму, питання автоматичного набуття громадянства РФ та інші.

У 2016 році до Уповноваженого з прав людини надійшло 324 звернення щодо переміщення осіб, які тримаються в установах виконання покарань Донецької та Луганської областей на тимчасово непідконтрольній органам державної влади території, до інших регіонів держави. У зв'язку із чим за ініціативи та безпосередньої участі Уповноваженого за минулий рік проведено 4 успішних переміщення 84 засуджених та осіб, узятих під варту, з окремих районів Донецької області (у 2015 році – 3 переміщення та 49 осіб відповідно).

Інформація про стан дотримання прав в'язнів отримувалася як під час проведення моніторингових візитів, так і при здійсненні проваджень за зверненнями щодо порушення прав вказаних осіб, які надходять на розгляд відділу моніторингу пенітенціарних установ Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму. Протягом 2016 року надійшло 2 397 таких звернень, 687 з них були пов'язані з необхідністю дотримання права ув'язнених осіб на належну медичну допомогу.

Незважаючи на розпочату реформу пенітенціарної системи, результати моніторингових візитів, аналіз та розгляд звернень дають підстави стверджувати, що системні порушення прав людини, у тому числі ті, які можуть бути розцінені як катування та жорстоке чи таке, що принижує гідність людини, поводження чи покарання, продовжують мати місце у діяльності установ виконання покарань та попереднього ув'язнення.

### ***Порушення права на свободу***

Під час здійснення в Секретаріаті Уповноваженого з прав людини провадження за зверненням адвоката засудженої П., яка трималася в **Уманській виправній колонії (№ 129)**, було встановлено, що 19.05.2016 до вказаної установи відносно П. надійшла ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.05.2016, якою було скасовано ухвалу Апеляційного суду Львівської області від 06.10.2015 та направлено справу стосовно П. на новий апеляційний розгляд. Згідно з отриманими матеріалами запобіжний захід у вигляді підписки про невиїзд, який був обраний П. судом першої інстанції до набрання вироком законної сили, не змінювався. Разом із тим остання була звільнена з установи лише 15.07.2016. За даним фактом Уповноваженим з прав людини



поінформовано Генеральну прокуратуру України та Міністерство юстиції України, після чого органами прокуратури було відкрито кримінальне провадження за частиною першою статті 367 Кримінального кодексу України.

### ***Застосування психічного та фізичного насилля до ув'язнених***

Закритість пенітенціарної системи та наявність неформальних правил поведінки серед в'язнів створюють підґрунтя для того, щоб факти фізичного та психічного насилля в установах залишалися прихованими, а їх розслідування – неефективним.

На фоні зазначеного внесені зміни до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (згідно із Законом України № 1798-VIII від 21.12.2016 “Про Вищу раду правосуддя”) в частині створення слідчих Державної кримінально-виконавчої служби України, які будуть здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях установ виконання покарань та попереднього ув'язнення, можуть призвести до поглиблення проблеми неефективного розслідування у справах про катування та інших зловживань в місцях несвободи.

Під час проведення візитів до пенітенціарних установ монітори безпосередньо виявляють факти, що можуть свідчити про катування осіб, які в них утримуються.

25.05.2016 у **Черкаському слідчому ізоляторі** працівником Секретаріату виявлено наявність тілесних ушкоджень в ув'язненого К., які не були зафіксовані в документації установи. Лише після повідомлення про даний факт органи прокуратури адміністрацією установи було вжито заходи щодо документування ушкоджень.

11.05.2016 та 04.08.2016 за розпорядженням начальника слідчого ізолятора на підставі рапорту фельдшера до окремої палати-ізолятора для заспокоєння «буйних» осіб були поміщені Б. та К., які утримувалися у вказаному приміщенні безперервно 28 та 32 години відповідно. Водночас згідно з встановленим порядком приміщення до цієї палати повинно здійснюватися на підставі висновку лікаря-психіатра (комісії лікарів-психіатрів), а тривалість разового призначення ізоляції встановлюється до 8 годин. В ході візиту в'язні повідомляли, що осіб, яких тримають у зазначеній палаті, не завжди виводять до туалету для відправлення фізіологічних потреб, а на період сну із постільних речей видається лише матрац. Сама ж палата більше нагадує “бетонну коробку” без вікон, примусової вентиляції та доступу свіжого повітря. За даними фактами до Генеральної прокуратури України внесено подання Уповноваженого з прав людини.

У штрафних приміщеннях **Полицької виправної колонії (№ 76)** моніторами виявлено засудженого К., який повідомив, що наприкінці

2015 року начальник установи разом з іншими працівниками нанесли йому тілесні ушкодження, внаслідок чого він отримав травму грудної клітки. У подальшому було встановлено, що після звернення К. до працівників медичної частини виправної колонії зазначена травма не була зафіксована в документації установи, а медична допомога вказаній особі не надавалася. При дослідженні рентгенограми грудної клітки засудженого учасником моніторингової групи, який є лікарем і фахівцем в галузі судово-медичної експертизи, виявлено ознаки, які можуть свідчити про наявність травматичної патології ребер (переломів, що зростаються). Також при огляді цього засудженого виявлено деформацію грудної клітки у вигляді випинання ребер, що може бути наслідками отримання травми. Після внесення Уповноваженим з прав людини подання до Генеральної прокуратури України за вказаним фактом органами прокуратури розпочато кримінальне провадження за ознаками злочину, передбаченого частиною другою статті 365 Кримінального кодексу України. При цьому, згідно з інформацією Міністерства юстиції України, яка надійшла до Секретаріату Уповноваженого за результатами опрацювання звіту за наслідками візиту до установи, проведеним рентгенографічним обстеженням органів грудної клітки К. патологічних змін у останнього виявлено не було.

За інформацією осіб, які тримаються у **Темнівській виправній колонії (№ 100)**, вони фактично позбавлені можливості оскаржувати дії адміністрації установи через страх бути підданими катуванню або жорстокому поводженню. Засуджених, які намагаються скаржитися на дії адміністрації установи та захищати свої права, як правило, переводять до дільниці посиленого контролю. Поширеною в установі залишається практика побиття засуджених працівниками колонії за порушення режиму відбування покарання, у тому числі незначні (наприклад, спілкування засуджених між собою на підвищених тонах). Про факти катування в зазначеній установі інформували й засуджені в інших виправних колоніях, які раніше відбували покарання у Темнівській виправній колонії (№ 100).

Практично всі в'язні **Замкової виправної колонії (№ 58)**, які спілкувалися з учасниками моніторингу, висловлювали занепокоєння стосовно власної безпеки у зв'язку з можливими репресіями з боку адміністрації установи за таке спілкування та наявність претензій до працівників колонії, оскільки, з їх слів, це залишається усталеною практикою. Під час візиту четверо засуджених, які утримувалися в штрафних приміщеннях, скоїли членушкодження шляхом нанесення собі порізів на руках. Такий вчинок останні пояснили необхідністю привернути увагу до зазначених проблем, а також у зв'язку із тим, що

після спілкування із моніторами працівники установи висловили на їх адресу погрози.

Про факт, який можливо розцінювати як катування, учасникам візиту повідомив засуджений Ч. Зі слів останнього, у листопаді 2016 року після скоєння ним членушкодження працівники цієї колонії застосовували до нього надмірну фізичну силу. При цьому до рота йому було вставлено кляп, а самого засудженого поміщено до окремого приміщення, яке не використовується для тримання засуджених.

Стосовно використання працівниками установи кляпу, надмірної фізичної сили та ізоляції в'язнів у окремих приміщеннях повідомляли й інші засуджені. Під час огляду приміщень зазначеної колонії моніторами були виявлені окремо розташовані камери, які за інформацією керівництва установи не використовувалися з 2014 року. Однак у вказаних приміщеннях були наявні ознаки тривалого перебування людей, а також упаковки від продуктів харчування та відомчі газети з датами виготовлення (друку) – серпень-жовтень 2016 року.

За даними фактами до Генеральної прокуратури України внесено подання Уповноваженого з прав людини.

Відповідно до інформації, отриманої моніторами під час проведення конфіденційних бесід з особами, які тримаються в пенітенціарних установах, для представників адміністрації певних установ притаманні нетактовна та груба поведінка відносно в'язнів, а також використання в їх адресу образливих та принизливих висловлювань (**Оріхівська виправна колонія (№ 88), Замкова виправна колонія (№ 58), Запорізький слідчий ізолятор та інші**).

### ***Порушення в сфері застосування фізичної сили та спеціальних засобів***

Проведений під час візитів аналіз матеріалів застосування до в'язнів спеціальних засобів і фізичної сили, а також опитування працівників установ виконання покарань засвідчили неналежний рівень обізнаності останніми з нормативно визначеними підставами застосування вказаних засобів.

В ході ознайомлення з матеріалами їх застосування до засуджених **Оріхівської виправної колонії (№ 88)** у 2015-2016 роках встановлено, що всупереч вимог законодавства такі засоби застосовувалися до в'язнів без попередження про намір їх використання. Крім цього, 05.04.2015 до засудженого С. наручники застосовувалися з 00 годин 30 хвилин до 20 години 05 хвилин, тобто 19 годин 35 хвилин безперервно.

За результатами візиту до Генеральної прокуратури України та Міністерства юстиції України внесені подання Уповноваженого з прав людини.

Не в усіх випадках працівники установ виконання покарань та попереднього ув'язнення фіксують точний час застосування до в'язнів наручників. В **Ізмаїльській установі виконання покарань (№ 22)** та **Новгород-Сіверській установі виконання покарань (№ 31)** за фактами застосування спеціальних засобів не проводяться службові розслідування, необхідність проведення яких передбачена відповідним Порядком, який затверджено наказом Міністерства юстиції України від 12.03.2015 № 356/5.

Окремої уваги заслуговує питання щодо правомірності носіння та застосування працівниками спеціальних засобів. Так, 18.04.2016 у **Чернігівському слідчому ізоляторі** працівником установи Г. застосовано гумовий кийок до засудженого К. При цьому згідно з книгою обліку та прийому спеціальних засобів зазначеної установи даний працівник будь-яких спеціальних засобів не отримував.

***Негативна практика залучення засуджених до роботи, яка пов'язана з контролем за поведінкою інших засуджених та вжиття до них заходів впливу***

Традиційною для установ виконання покарань залишається практика залучення засуджених до роботи, яка пов'язана з контролем за поведінкою інших засуджених та вжиття до них заходів впливу.

Так, у **Темнівській виправній колонії (№ 100)** функціонують так звані “секції підтримання правопорядку”, до складу яких входять визначені працівниками установи особи з числа засуджених. До обов'язків цих осіб належать делеговані їм адміністрацією функції з контролю за дотриманням іншими в'язнями режимних вимог та їх поведінкою, участь у загальних та особистих обшуках засуджених, супроводження їх до чергової частини у разі вчинення порушення режиму відбування покарання тощо. За інформацією в'язнів колонії члени вказаної секції за згодою представників адміністрації можуть застосовувати фізичне та психічне насильство до інших засуджених. Питання щодо правомірності функціонування зазначених секцій в установі порушувалося Уповноваженим з прав людини перед Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції України у 2014 році.

В **Оріхівській виправній колонії (№ 88)** в'язні скаржилися на те, що у разі виникнення протиріч між засудженими та представниками адміністрації останніми, як правило, залучаються для їх вирішення засуджені, що мають високий неформальний статус або певний вплив на інших ув'язнених. Врегулювання зазначених конфліктів відбувається без участі адміністрації та нерідко - із застосуванням фізичного насильства.

### ***Порушення права на рівність***

Унаслідок існування в пенітенціарних закладах кримінальної субкультури із притаманними їй специфічними звичаями та традиціями серед загальної маси в'язнів є стигматизована категорія осіб, на яких неформально покладається обов'язок здійснення "брудної" роботи, у тому числі прибирання туалетів, приміщень, камер, територій тощо. Як правило, такі особи проживають (тримаються) та приймають їжу окремо від загальної маси ув'язнених.

Неформальний поділ засуджених та ув'язнених на касти здійснюється не лише особами, які тримаються в установах виконання покарань, але й працівниками цих закладів. Так, у **Запорізькому слідчому ізоляторі** у картотечних скриньках для зберігання камерних карток в'язнів були нанесені образливі жаргонні слова, якими позначалися камери для відповідних неформальних категорій в'язнів ("петухі", "козли", "блатні").

При тому, що основна маса засуджених в більшості установ проживають у загальних спальних приміщеннях відділень соціально-психологічної служби, окремі в'язні утримуються та проживають в окремих кімнатах у більш комфортних умовах.

### ***Порушення у сфері застосування заходів дисциплінарного впливу***

Під час моніторингів неодноразово фіксувалися факти порушення нормативних вимог та зловживання з боку адміністрації установ при застосуванні до засуджених заходів стягнення.

Так, у **Темнівській виправній колонії (№ 100)** на засудженого до довічного позбавлення волі М. було накладено дисциплінарне стягнення за те, що він, перебуваючи черговим по камері, не доповів про зберігання іншим засудженим продуктів харчування під ліжком. Разом з тим згідно із чинними нормами на чергового по камері не покладено обов'язок здійснювати контроль за поведінкою інших засуджених, що є функцією виключно персоналу установи.

Випадки безпідставного притягнення до дисциплінарної відповідальності є також непоодинокими.

Так, під час здійснення провадження стосовно порушення прав Д. з боку працівників **Черкаської виправної колонії (№ 62)** встановлено, що 14.04.2016 за постановою начальника цієї установи його поміщено до дисциплінарного ізолятора за відмову виконувати фізичні вправи у період часу, відведений для проведення ранкової зарядки. З метою опрацювання питання щодо наявності правових підстав для притягнення Д. до дисциплінарної відповідальності до Міністерства юстиції України та прокуратури Черкаської області Уповноваженим з прав людини направлено відповідні листи. Незважаючи на те, що за



результатами їх розгляду Міністерством юстиції України не було встановлено порушень вимог чинного законодавства при накладенні вказаного стягнення, прокуратурою Черкаської області внесено вказівку начальнику Черкаської виправної колонії (№ 62) щодо його скасування.

Слід зазначити, що практика накладення дисциплінарних стягнень за відмову засуджених виконувати фізичні вправи є поширеною й у інших установах (**Житомирська виправна колонія (№ 4)**).

Відповідно до абзацу шостого частини четвертої статті 107 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) засудженим забороняється заподіювати собі тілесні ушкодження, у тому числі за допомогою іншої особи, завдавати шкоду своєму здоров'ю з метою ухилення від відбування покарання або виконання встановлених обов'язків.

Разом із тим працівники установ виконання покарань накладають на засуджених дисциплінарні стягнення за вчинення ними членушкоджень, не враховуючи при цьому мети скоєння даного вчинку.

17.10.2016 у **Замковій виправній колонії (№ 58)** на засудженого А. було накладено стягнення у вигляді поміщення до дисциплінарного ізолятора за скоєння ним членушкодження “на фоні негативного самопочуття та емоційного стану”. Такі випадки в установі є непоодинокими.

На підставі постанов начальника **Оріхівської виправної колонії (№ 88)** 25.01.2016 до дисциплінарного ізолятора було поміщено засуджених С., К. та Ш. Водночас в ході опрацювання відповідних матеріалів встановлено, що на час підписання вказаних постанов начальник виправної колонії перебував у відпустці. При цьому, за інформацією Міністерства юстиції України, яка надійшла за результатами опрацювання подання Уповноваженого з прав людини, вказані постанови були підписані начальником установи у зв'язку із перебуванням зазначених засуджених на оперативно-профілактичному обліку. Такі пояснення свідчать про намагання приховати очевидні порушення з боку працівників установ виконання покарань.

У камері дисциплінарного ізолятора **Кіровоградської виправної колонії (№ 6)** на загальних підставах тримався засуджений В., який повідомив, що перебуває у штрафному приміщенні у зв'язку із вчиненням ним втечі із дільниці установи соціальної реабілітації. Проте згідно із службовою документацією дана особа трималася в ізоляторі через необхідність забезпечення її особистої безпеки. При цьому сам засуджений стверджував, що із заявою про необхідність забезпечення його безпеки він до адміністрації не звертався.

Більш виваженого підходу потребує застосування крайніх заходів дисциплінарного впливу. Так, під час візиту до **Полтавської установи**

**виконання покарань (№ 23)** в карцері тримався ув'язнений Л., який нетривалий час перебував в установі, раніше до дисциплінарної відповідальності не притягувався та попередньо не мав досвіду перебування у пенітенціарних закладах.

У **Селидівській виправній колонії (№ 82)** до дисциплінарного ізолятора за відсутність нагрудного знаку було поміщено засудженого М., який попередньо не мав дисциплінарних стягнень.

Незважаючи на те, що 07.10.2016 набрали чинності зміни до статті 94 КВК України, відповідно до яких у дільниці посиленого контролю тримаються лише особи, які систематично вчиняють злісні порушення встановленого порядку відбування покарання, що загрожують безпеці персоналу, засуджених або інших осіб, у **Кіровоградській виправній колонії (№ 6)**, **Житомирській виправній колонії (№ 4)** та **Замковій виправній колонії (№ 58)** засуджених переводять та утримують у вказаній дільниці на підставах, що не відповідають чинному законодавству.

### ***Порушення права на належні умови тримання***

Відповідно до пункту 10 Мінімальних стандартних правил поводження з в'язнями ООН приміщення, якими користуються ув'язнені, особливо спальні, повинні відповідати всім санітарним вимогам, при чому належну увагу слід звертати на кліматичні умови, особливо на кубатуру цих приміщень, на їх мінімальну площу, на освітлення, опалення і вентиляцію.

Результати моніторингових візитів свідчать, що для більшості установ виконання покарань та попереднього ув'язнення характерними є порушення норм житлової площі, незадовільні санітарно-гігієнічні та матеріально-побутові умови, тримання в'язнів у напівпідвальних приміщеннях, недотримання температурного режиму та вимог щодо освітлення житлових приміщень, обмеження доступу до свіжого повітря та питної води тощо. Належні умови тримання створені, як правило, лише для засуджених, які залучаються до робіт з господарського обслуговування, неповнолітніх та жінок, а також осіб, які перебувають у більш привілейованому становищі.

Особливої уваги заслуговують умови тримання осіб у слідчих ізоляторах та установах виконання покарань з функцією СІЗО. У загальних камерах ізоляторів, як правило, брудно, задуха, стіни вологі та вкриті пліснявою, недостатньо вільного місця, наявний неприємний запах, недостатньо освітлення та відсутня примусова вентиляція. Практично в усіх відвіданих установах такого типу у неналежному стані перебувають камери збірних відділень, в яких тривалістю до двох годин повинні утримуватися новоприбулі до ізолятора в'язні та особи, що вибувають з установи. Як правило, такі приміщення мають вигляд

“кам'яних мішків” без доступу до природнього освітлення, свіжого повітря та питної води. При цьому всупереч встановленим вимогам вони не обладнані примусовою вентиляцією, санвузлами, столами, а в окремих випадках – місцями для сидіння. В більшості установ облік часу перебування у збірному відділенні не здійснюється, що створює підґрунтя для більш тривалого тримання в'язнів у таких камерах.

21.07.2016 у камері збірного відділення **Запорізького слідчого ізолятора**, яка мала загальну площу лише 16 м<sup>2</sup>, не була обладнана санвузлом та доступом до води, більше встановленого часу утримувалося 22 в'язні.

Незважаючи на значне зменшення кількості осіб, які тримаються в установах виконання покарань, у цих закладах продовжують мати місце порушення норм жилої площі. Такі факти виявлено у **Цуманській виправній колонії (№ 84)**, **Коломийській виправній колонії (№ 41)**, **Сумській виправній колонії (№ 116)**, **Вінницькій виправній колонії (№ 86)**, **Надержищенській виправній колонії (№ 65)** та в інших установах. При цьому керівництво **Диканівської виправної колонії (№ 12)** по-своєму трактує поняття “норма жилої площі”, вираховуючи цю норму із загальної площі гуртожитків з урахуванням коридорів та інших побутових приміщень. При нормативно визначеній нормі жилої площі не менше 4 м<sup>2</sup> на одного засудженого у житловому приміщенні **Оріхівської виправної колонії (№ 88)** площею 87 м<sup>2</sup> проживало 44 особи, в **Роменській виправній колонії (№ 56)** у приміщенні площею 34 м<sup>2</sup> – 13 осіб, а в **Полтавській установі виконання покарань (№ 23)** у камері загальною площею 7,2 м<sup>2</sup> – 3 засуджених до довічного позбавлення волі.

Також моніторами виявлено випадок, коли в'язні взагалі не забезпечувалися індивідуальним спальним місцем. У камері **Київського слідчого ізолятору** для тримання транзитно-пересильних осіб, в якій перебувало 20 ув'язнених, лише 16 з них були забезпечені спальними місцями. Відповідно до пояснень в'язнів у різні проміжки часу у згаданій камері утримувалося від 25 до 30 осіб, у зв'язку із чим вони спали почергово, у тому числі на лавах та столі.

Житлові та інші приміщення установ потребують поточних ремонтів, а в окремих випадках капітальних. Мережі комунально-побутового призначення більшості пенітенціарних закладів та сантехніка перебувають у незадовільному стані. На час проведення моніторингових візитів кривлі дахів гуртожитків для проживання в'язнів **Оріхівської виправної колонії (№ 88)** та **Львівської виправної колонії (№ 48)** протікали.

Електромережі в установах прокладені та використовуються з порушенням правил пожежної безпеки, що створює небезпеку для життя та здоров'я в'язнів. У житлових приміщеннях деяких слідчих

ізоляторів та виправних колоній відсутнє нічне освітлення, у зв'язку із чим в'язні завішують лампи наявними речами або сплять із увімкненим світлом.

На порушення вимог нормативно-правих актів в окремих установах гуртожитки для засуджених не обладнані кімнатами виховної роботи, приймання їжі та іншими функціональними приміщеннями.

Прогулянкові дворики установ виконання покарань та попереднього ув'язнення не завжди обладнані знаряддями для зайняття фізичними вправами, жолобами для відтоку води та достатнім перекриттям від атмосферних опадів. В окремих із них встановлені залізні лавки, що у разі їх використання у холодну пору року може завдати шкоду здоров'ю. Не в усіх ізоляторах обладнано прогулянкові дворики для жінок з дітьми (**Запорізький слідчий ізолятор**).

Окремим питанням постає доступ засуджених та ув'язнених до питної води. У гуртожитках відділень соціально-психологічної служби, дільницях посиленого контролю бачки із питною водою розміщуються у приміщеннях для приймання їжі, доступ до яких надається за графіком, а в камерах дисциплінарних приміщень – взагалі відсутні. Незважаючи на те, що в місті Ізмаїлі Одеської області було введено карантин у зв'язку із спалахом захворювань на гострі кишкові інфекції, на час візиту в камерах **Ізмаїльської установи виконання покарань (№ 22)** не було встановлено бачків з питною водою, що створювало небезпеку для здоров'я в'язнів, оскільки останні користувалися водою з системи централізованого водопостачання.

Як правило, ув'язнені та засуджені намагаються використовувати власні постільні речі. Разом із тим в ході моніторингів фіксувалися випадки, коли адміністрація не забезпечувала в'язнів постільним приладдям. Такі випадки мали місце в **Оріхівській виправній колонії (№ 88)** відносно засуджених, що переводилися до дисциплінарних приміщень, а також у **Запорізькому та Київському слідчих ізоляторах** – стосовно осіб, які перебували в установі транзитом. В окремих випадках такі особи не забезпечувалися навіть матрацами та подушками.

Відповідно до затверджених норм харчування в установах виконання покарань засудженим, що тримаються в приміщеннях камерного типу установ максимального рівня безпеки, повинно видаватися 6 цигарок на добу (на одну особу). Разом із тим вказана норма на даний час не виконується через відсутність, за інформацією Міністерства юстиції України, необхідних коштів.

Неодноразово від в'язнів надходили скарги на наявність у жилих приміщеннях (камерах) клопів, тарганів, мишей, пацюків, а також відсутність необхідних миючих засобів.

### ***Харчування в установах виконання покарань***

До Секретаріату Уповноваженого з прав людини постійно надходять скарги від в'язнів та їх родичів щодо неналежного харчування в установах виконання покарань. Проведені моніторингові візити фіксують небезпідставність таких скарг: у більшості відвіданих установах їжа мала неналежні органолептичні властивості, у готових стравах недостатньо м'ясних продуктів, через незадовільні умови зберігання продукти втрачали свою якість, проте використовувалися для приготування їжі.

Крім цього, під час візитів фіксувалися перебої в системі централізованих поставок продуктів харчування до пенітенціарних установ. Так, у **Дніпропетровській установі виконання покарань (№ 4)** в раціоні ув'язнених майже місяць були відсутні м'ясопродукти, а на складах установи не залишилося картоплі. Для приготування їжі у **Диканівській виправній колонії (№ 12)** адміністрація установи використовувала виключно м'ясні та рибні консерви, що пояснювалося Міністерством юстиції України відсутністю централізованих поставок свіжого м'яса та риби.

В окремих випадках під час централізованих поставок до установ надходили продукти харчування неналежної якості (**Вознесенська виправна колонія (№ 72)**). У їдальнях монітори виявляли продукти харчування, термін придатності яких закінчився (**Черкаський слідчий ізолятор**), а також гнілі овочі та фрукти (**Закарпатська установа виконання покарань (№ 9)**). Майже у всіх установах, де здійснювався моніторинг, на порушення вимог відомчих нормативно-правових актів добові проби страв, що видаються в'язням, не зберігаються протягом доби до закінчення аналогічного прийому їжі наступного дня.

Під час вивчення умов, у яких ув'язненні приймають їжу, виявлено факти, що мають ознаки нелюдського поводження. Так, у карцерах **Черкаського слідчого ізолятора** вмуровані до підлоги столи для прийому їжі розміщені у безпосередній близькості до санвузлів, які не відгороджені. В **Оріхівській виправній колонії (№ 88)** унаслідок недостатньої кількості кухлів чай засудженим наливали безпосередньо у тарілки.

### ***Порушення права на гідні умови праці та її оплати***

Практично в усіх відвіданих установах моніторами фіксувалися неналежні умови роботи ув'язнених, порушення правил охорони праці та незадовільний стан виробничої санітарії. У цехах та виробничих приміщеннях підприємств установ брудно, температурний режим та режим вологості не дотримувалися, побутові приміщення були захаращені та перебували у занедбаному стані. Працевлаштовані на виробництві засуджені практично не забезпечувалися спецодягом,



спецвзуттям та засобами індивідуального захисту. Особам, задіяним на роботах із шкідливими умовами праці, не видавалося молоко. Разом з тим відповідно до інформації Міністерства юстиції України, наданої за результатами моніторингових візитів, забезпеченість працюючих засуджених засобами індивідуального захисту, спеціальними одягом і взуттям здійснюється в межах наявних обігових коштів.

Зазначена позиція та відсутність контролю за даним напрямом певним чином сприяють допущенню випадків виробничого травматизму в установах виконання покарань. Так, у **Кіровоградській виправній колонії (№ 6)** засуджений К. повідомив моніторам про те, що 15.03.2016 на території промислової зони установи при залученні до виробничого процесу він отримав травму ноги та внаслідок несвоєчасного надання медичної допомоги йому було ампутовано плюсну лівої ступні. При цьому адміністрацією установи даний випадок був задокументований як побутова травма. У відповідь на подання Уповноваженого за цим випадком Генеральною прокуратурою України було підтверджено факт отримання К. травми ноги під час виконання робіт в установі.

Згідно з отриманою інформацією аналогічна ситуація мала місце при оформленні факту травмування засудженого Ф., який також травмувався на виробництві зазначеної установи.

З метою врегулювання трудових правовідносин між засудженими, які залучені до праці, та адміністрацією установ виконання покарань до статті 118 КВК України було внесено зміни, які набрали чинності 08.10.2016, щодо необхідності укладання строкових трудових договорів між засудженими і виправною колонією. Разом із тим в пенітенціарних установах процес укладання зазначених договорів не було розпочато (**Житомирська виправна колонія (№ 4)** та **Замкова виправна колонія (№ 58)**).

Неврегульованість зазначених правовідносин створює підґрунтя для зловживань з боку адміністрації установ під час здійснення оплати праці засуджених. Скарги з приводу порушення права на гідну оплату праці постійно надходять до Секретаріату Уповноваженого з прав людини від засуджених та їх родичів.

Моніторингові візити засвідчили, що непоодинокими є випадки, коли робочий день засуджених перевищує вісім годин, в'язні працюють у вихідні дні та надурочний час без відповідної компенсації, інформація, яка відображається у табелях обліку відпрацьованого робочого часу, не відповідає дійсності, а при складанні калькуляції на продукцію закладається мізерний рівень оплати праці робітників, що її виготовляють. Крім того, працевлаштовані на виробництві в'язні не володіли інформацією про розцінки на продукцію, а також про загальний розмір свого заробітку.

В **Оріхівській виправній колонії (№ 88)** виявлено випадки, коли засуджені за місяць роботи на виробництві після всіх відрахувань отримували від 01 грн. 11 коп. до 01 грн. 67 коп., а зайняті на роботах з господарського обслуговування установи – від 73 до 86 грн. Згідно із калькуляцією на швейну продукцію, що виготовляється в установі, собівартість утеплених жилетів складала 116 грн. 15 коп., а закладена основна заробітна плата працівників – лише 3 грн. 48 коп. (або 2,9 % від виробничої собівартості), собівартість утеплених брюк – 149 грн. 32 коп., а заробітна плата – 5 грн. 65 коп. (або 3,7 %). Також в установі виявлено факти, коли засуджені перебували на робочих місцях у вихідні дні та нічний час. При цьому їх праця не обліковувалася та відповідно їм не була нарахована заробітна плата за цей період.

Згідно з інформацією Міністерства юстиції України, яка надійшла у відповідь на подання Уповноваженого з прав людини, розцінки на продукцію, що виробляється в установі, розраховуються відповідно до затверджених норм часу на виготовлення даного виду продукції, а норма часу встановлена на рівні середніх показників по області даної галузі виробництва. Разом із тим згідно з частиною першою статті 120 КВК України норми праці та розцінки повинні встановлюватися нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України.

За інформацією в'язнів **Кіровоградської виправної колонії (№ 6)**, які працюють в бригаді з виготовлення ящиків (8 осіб), вони працюють щоденно з 7.00 до 23.00 та виготовляють за місяць близько 1,5-2 тис. ящиків кожен. Водночас згідно з нарядом виконаних робіт за вересень 2016 року зазначена бригада працювала лише 6 днів (не більше трьох годин на день) та виготовила 820 ящиків.

У **Білоцерківській виправній колонії (№ 35)** на ділянці з пошиття мішків здійснювався подвійний облік виготовленої засудженими продукції. Так, офіційно за зміну на одного засудженого “закривалося” для нарахування заробітної плати по одній тисячі мішків. Продукція, яка виготовлялася понад цієї норми, офіційно не обліковувалася та складала приблизно від 100 до 3 тис. мішків на одного в'язня за зміну. За пошив необлікованої продукції засуджені отримували цигарки – від однієї цигарки за 100 мішків до 42 цигарок за 3 тис. мішків. Таким чином, виготовлення “лівої” продукції здійснювалося засудженими фактично безкоштовно. Відповідно до затверджених норми години виробітку та розцінки на виготовлення мішка для отримання законодавчо встановленої мінімальної заробітної плати (1450 грн.) кожному засудженому необхідно було пошити за місяць 32 тис. мішків, що було неможливим унаслідок приховування від обліку основної частини продукції. Після здійснення відрахувань на особисті рахунки в'язнів щомісячно зараховувалося від 70 до 200 грн.

За даним фактом до Генеральної прокуратури України внесено подання Уповноваженого з прав людини, після чого органами прокуратури відкрито кримінальне провадження за частиною першою статті 172, частиною другою статті 191 Кримінального кодексу України.

У **Домницькому виправному центрі (№ 135)** виявлено ряд порушень вимог законодавства при використанні праці в'язнів на контрагентському об'єкті. Зокрема, засуджені працювали щоденно, у тому числі у вихідні та святкові дні, понад встановлену норму робочого часу. При цьому відповідні доплати їм не проводилися, а заробіток за травень та червень 2016 року взагалі не було виплачено. До офіційних документів вносилися недостовірні відомості щодо фактично відпрацьованого часу засудженими.

За даними фактами органами прокуратури відкрито кримінальне провадження за частиною першою статті 172, частиною першою статті 366 Кримінального кодексу України.

Безоплатне використання праці засуджених виявлено і в **Селидівській виправній колонії (№ 82)**, в якій з серпня 2016 року бригадою, до складу якої входило 5 засуджених, здійснювалися ремонтно-будівельні роботи прогулянкових двориків для осіб, які трималися у дисциплінарних приміщеннях. Однак оплати праці цих засуджених проведено не було.

Під час візиту до **Запорізького слідчого ізолятора** виявлено, що праця засуджених, які залишені в установі для робіт з господарського обслуговування, належним чином не табелювалась, унаслідок чого засуджені отримували низьку заробітну плату.

Незважаючи на наявні порушення права ув'язнених на гідну оплату праці в окремих установах мали місце факти заборгованості перед засудженими, у тому числі звільненими від відбування покарання. У **Долинському виправному центрі (№ 118)** за даними бухгалтерського обліку станом на 31.05.2016 рахувалася кредиторська заборгованість по заробітній платні перед засудженими на загальну суму 101 154 грн. 79 коп., з якої: поточна заборгованість становила 21 945 грн. 20 коп., а заборгованість перед звільненими засудженими за 2012-2014 роки – 79 209 грн. 59 коп.

Окреме місце посідає питання здійснення відрахувань із доходу засуджених. Практично в усіх відвіданих установах із заробітку засуджених до позбавлення волі неправомірно відшкодовувалися кошти за харчування. Крім цього, відповідно до пункту першого розділу XXVII Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 29.12.2014 № 2186/5, засуджені, які тримаються у виправних колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання та у дільницях соціальної реабілітації, харчування і речове майно

придбавають за власні кошти. Разом із тим зазначені положення суперечать частині першій статті 121 КВК України, згідно з якою особи, які відбувають покарання у виправних колоніях, відшкодовують витрати на їх утримання, крім вартості харчування, взуття, одягу, білизни, спецхарчування та спецодягу. За даним фактом до Міністерства юстиції України направлено відповідний лист.

### ***Порушення права на медичну допомогу***

Особливої уваги потребує питання щодо забезпечення права засуджених та ув'язнених осіб на охорону здоров'я. Як правило, основними проблемами, що порушувалися у зверненнях цих осіб та їх родичів, були несвоєчасне надання первинної медичної допомоги та недостатній її рівень в установах виконання покарань, відсутність необхідних лікарських препаратів, неналежна організація процесу консультування хворих лікарями-спеціалістами, необґрунтоване зволікання при прийнятті рішень за запитами про госпіталізацію засуджених тощо.

До моніторингових груп, які здійснювали візити до пенітенціарних установ, входили працівники відділу експертно-аналітичного вивчення медичних питань Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату Уповноваженого з прав людини. Найбільш поширеними недоліками у сфері надання медичної допомоги в'язням були наступні:

- неukoмплектованість посад лікарів у медичних частинах установ;
- численні факти порушення термінів і порядку проходження атестації медичними працівниками установ;
- незадовільний рівень організації надання медичної допомоги ув'язненим: відсутність стаціонарів, інфекційних ізоляторів, ізоляторів для тримання осіб з психічними розладами;
- умови тримання в більшості стаціонарних камерах-палатах та інфекційних ізоляторах медичних частин установ виконання покарань не сприяють одужанню та реабілітації хворих осіб;
- невідповідність порядку ведення медичної документації вимогам чинного законодавства;
- неналежний рівень обстеження ув'язнених на ВІЛ – інфекцію та надання медичної допомоги хворим на ВІЛ/СНІД;
- переривання лікування високоактивною антиретровірусною терапією ув'язнених, які мають ВІЛ-позитивний статус;
- приховування фактів отримання засудженими та ув'язненими тілесних ушкоджень під час перебування в установах;
- неналежне забезпечення медичних частин необхідним обладнанням та медикаментами;

- недостатнє знання персоналом установ положень і вимог міжнародних правових актів з прав людини, стандартів поводження з в'язнями;

- не проведення медичних оглядів в'язнів при звільненні зі штрафних приміщень або застосуванні до них спецзасобів.

За фактами грубих порушень прав ув'язнених на охорону здоров'я і медичну допомогу до Міністерства юстиції України та Генеральної прокуратури України вносилися подання Уповноваженого з прав людини.

В окремих випадках моніторами зафіксовано вкрай низький рівень організації надання медичної допомоги ув'язненим, що може бути охарактеризовано як катування, жорстоке або таке, що принижує гідність, поводження або покарання. Як приклад, в ході візитів до **Петрівської виправної колонії (№ 49)** та **Кіровоградської виправної колонії (№ 6)** встановлено грубі порушення прав засуджених на охорону здоров'я і медичну допомогу:

- медичні частини не укомплектовано лікарями, що обумовлювало низький рівень первинного медичного огляду засуджених або його відсутність та унеможливило проведення медичного обстеження новоприбулих засуджених, а також профілактичних медичних оглядів;

- не організовано диспансерний облік засуджених;

- заходи інфекційного контролю за туберкульозом не розроблено та не здійснювалися. В Кіровоградській виправній колонії (№ 6) за 10 місяців 2016 року з діагнозом туберкульоз до спеціалізованих туберкульозних лікарень при установах Держаної кримінально-виконавчої служби України було направлено 32 хворих, що свідчить про неблагополучну санітарно-епідемічну ситуацію в установі;

- у медичних частинах не вистачає необхідних функціональних приміщень, а існуючі приміщення не пристосовані для використання за призначенням, в них вкрай низький санітарно-гігієнічний стан, електромережа перебуває в аварійному стані. Не організовано роботи клінічної лабораторії;

- не забезпечено ведення облікової документації, яка відображає діяльність медичної служби (журнали амбулаторного прийому, процедур, стаціонарного лікування, медичних карт стаціонарного хворого тощо);

- не розроблено розпорядок дня для осіб у стаціонарі;

- стоматолог, який періодично проводив прийом хворих в'язнів у Петрівській виправній колонії (№ 49), через брак пломбувальних матеріалів здійснював лише видалення зубів, навіть без наявності показань до цього, а в Кіровоградській виправній колонії (№ 6) посада лікаря-стоматолога тривалий час була вакантною, унаслідок чого



засуджені не отримували стоматологічної допомоги протягом кількох місяців;

- не організовано облік і робота з лікарськими засобами, виробами медичного призначення, технічними та іншими засобами реабілітації, отриманими від родичів засуджених та інших осіб;

- на в'язнів, які були працевлаштовані в пральні, лазні і медичній частині, не заведено особових медичних книжок.

За результатами виявлених грубих порушень прав засуджених в Кіровоградській виправній колонії (№ 6) до Генеральної прокуратури України та Міністерства юстиції України направлено подання Уповноваженого з прав людини.

Також грубі порушення прав ув'язнених на охорону здоров'я і медичну допомогу були виявлені під час відвідування **Кагарлицької виправної колонії (№ 115), Дніпропетровської установи виконання покарань (№ 4), Новгород-Сіверської установи виконання покарань (№ 31), Закарпатської установи виконання покарань (№ 9).** У **Чернігівському слідчому ізоляторі** взагалі відсутній стаціонар і хворі ув'язнені змушені отримувати медичну допомогу в загальних камерах, незважаючи на стан здоров'я.

В ході візиту до **Чернігівського слідчого ізолятора і Дніпропетровської установи виконання покарань (№ 4)** виявлено ув'язнених із незрощеними переломами кісток кінцівок, яким, незважаючи на відповідні показання, протягом тривалого часу не надавалося спеціалізоване лікування.

Зі слів засудженого Р., який тримався у **Кагарлицькій виправній колонії (№ 115)**, працівник даної установи спричинив йому різану рану в області живота. При цьому інформацію щодо травмування і надання медичної допомоги засудженому не було зафіксовано у відповідній документації. Про даний факт зазначено в поданні Уповноваженого з прав людини до Генеральної прокуратури України.

Візити до слідчих ізоляторів засвідчили факти, коли медичні огляди новоприбулих ув'язнених проводилися в коридорі збірного відділення в присутності інших осіб, унаслідок чого не забезпечувалися конфіденційність проведення оглядів, а також даних про стан здоров'я цих осіб (**Запорізький та Чернігівський слідчі ізолятори**).

При відвідуванні установ виконання покарань моніторами опрацьовувалося питання щодо надання медичної допомоги ВІЛ-інфікованим особам та хворим на СНІД.

У **Кіровоградській виправній колонії (№ 6)** моніторами виявлено факт переривання в лікуванні високоактивною антиретровірусною терапією ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД в'язнів.

Обстеження ув'язнених у **Черкаському слідчому ізоляторі** на ВІЛ-інфекцію взагалі не здійснювалося. При цьому зазначене

пояснювалося начальником медичної частини установи вакантною посадою фельдшера-лаборанта та небажанням медичних працівників “витрачати час на те, за що їм не платять”.

В ході моніторингових візитів виявлено медичні препарати, термін придатності яких закінчився: у **Кіровоградській виправній колонії (№ 6)** - препарати високоактивної антиретровірусної терапії, а в **Чернігівському слідчому ізоляторі** – протитуберкульозні препарати.

Порушення прав в'язнів на охорону здоров'я було виявлено і за результатами здійснення проваджень Уповноваженого з прав людини.

Так, в рамках здійснення провадження за інформацією щодо порушення прав і свобод ув'язненої Р, яка трималася в **Одеській установі виконання покарань (№ 21)**, виявлено факти неодноразової відмови адміністрацією зазначеної установи в реалізації права Р. на вільний вибір лікаря, а саме - недопуск до неї обраного лікаря-фахівця. За цим фактом до Міністерства юстиції України направлено лист стосовно необхідності вжиття відповідних заходів реагування.

У **Миколаївському слідчому ізоляторі** ув'язненому К. протягом двох років не надавалася медична допомога з приводу отримання ним під час конвоювання до суду закритого перелому (базального) шийки лівого стегна зі зміщенням під кут 100° і локацією дистального відломку назовні з формуванням несправжнього суглоба. Після інформування Уповноваженим з прав людини з цього приводу Генеральної прокуратури України органами прокуратури відкрито кримінальне провадження за частиною першою статті 140 Кримінального кодексу України.

Аналогічний факт ненадання медичної допомоги виявлено під час здійснення провадження в **Синельниківській виправній колонії (№ 94)**. Після отримання засудженим С. в зазначеній установі травми у вигляді відкритого перелому правої великогомілкової кістки в середній третині зі зміщенням, останньому впродовж 16 місяців не було надано необхідної медичної допомоги. Упродовж цього часу С. шість разів етапували до міжобласної лікарні при Дніпропетровській установі виконання покарань (№ 4), в умовах якої неможливо було надати необхідного оперативного лікування. За даним фактом Уповноваженим з прав людини направлено листи до Міністерства юстиції України та прокуратури Дніпропетровської області для надання необхідної медичної допомоги С.

В ході проваджень та за результатами моніторингових візитів встановлено ряд порушень прав осіб з інвалідністю, зокрема:

- недотримання термінів перегляду групи інвалідності;
- зволікання із оформленням документів на пенсійне забезпечення;
- невиконання індивідуальних програм реабілітації;

- відсутність в установах засобів безбар'єрного простору (**Роменська виправна колонія (№ 56), Кіровоградська виправна колонія (№ 6).**

### ***Порушення інших прав ув'язнених***

Результати візитів до установ виконання покарань, які здійснювалися без попередження, надали можливість виявити порушення й інших прав в'язнів.

За інформацією засуджених поширеним негативним явищем в діяльності пенітенціарних закладів є схилення в'язнів представниками адміністрації до надання благодійної допомоги на потреби установи в обмін на отримання певних переваг. Як правило, такі факти залишаються прихованими, оскільки засуджені не зацікавлені в поширенні зазначеної інформації. Водночас про такий факт повідомив засуджений М., що тримався у **Замковій виправній колонії (№ 58)**, зі слів якого у 2015 році представник адміністрації установи М. запропонував вказаному засудженому передати благодійну допомогу в обмін на отримання пільг у вигляді зміни йому умов тримання. У зв'язку із чим родичами М. було передано установі благодійну допомогу на загальну суму близько 100 тис. грн. Також в цій колонії інший засуджений повідомив, що у посилю на його ім'я для особистого користування надійшов мобільний телефон, який під тиском адміністрації було оформлено як благодійну допомогу та взято на баланс установи. За даними фактами до Генеральної прокуратури України внесено подання Уповноваженого з прав людини.

Проблемним в діяльності відвіданих установ попереднього ув'язнення залишається питання дотримання вимог ізоляції різних категорій осіб відповідно до статті 8 Закону України "Про попереднє ув'язнення". Так, унаслідок недотримання правил роздільного тримання у **Київському слідчому ізоляторі** ув'язнений О. був підданий фізичному насильству з боку інших ув'язнених. Крім цього, в зазначеному ізоляторі функціонує так званий "спецпост", камери на якому розміщені ізолювано від інших та обладнані додатковими засобами охорони, характерними для тримання засуджених до довічного позбавлення волі (електрозамки, камери відеоспостереження). За інформацією адміністрації ізолятора цей пост функціонує для тримання ув'язнених, які до арешту працювали керівниками державних, комерційних та інших структур, були організаторами, авторитетами злочинних угруповань, скоїли резонансні, тяжкі злочини, схильні до підкупу персоналу слідчого ізолятора, втечі зі слідчого ізолятора, а також таких, яким загрожує безпосередня небезпека життю та здоров'ю. Разом із тим виокремлення цих категорій ув'язнених не відповідає чинному законодавству.

Від в'язнів постійно надходять скарги щодо недотримання адміністрацією установ вимог статті 113 КВК України, а саме відсутність можливості в письмовій формі оскаржити дії адміністрації колонії, оскільки значна частина звернень, які не підлягають перегляду та подаються для відправлення в закритому конверті, адресату не доходять. Зазначене пов'язане із недосконалістю системи відправлення таких листів. Факт передачі адміністрацією установ до відділень Укрпошти цих листів жодним чином не фіксується, у зв'язку із чим неможливо відслідкувати, чи дійсно лист був відправлений за належністю.

На інформаційних стендах для в'язнів більшості відвіданих установ відсутня інформація про порядок оскарження дій працівників установи, інстанції, до яких можливо звернутися для захисту та поновлення своїх прав, а також номери "телефонів довіри" та графіки прийому засуджених керівництвом установи. Бібліотеки для засуджених та ув'язнених не забезпечені достатньою кількістю примірників актуальної юридичної літератури.

У **Ширяївському виправному центрі (№ 111)** засуджені обмежені у доступі до суспільно важливої інформації, оскільки у кімнаті виховної роботи не встановлено телевізор, а в окремих кімнатах телевізори також були відсутні або перебували у неробочому стані.

Під час проведення моніторингів у **Черкаському слідчому ізоляторі, Кіровоградській виправній колонії (№ 6) та Замковій виправній колонії (№ 58)** виявлено порушення вимог статті 107 КВК України в частині надання засудженим телефонних розмов. На сьогодні в установах склалася різна практика надання засудженим телефонних розмов за допомогою мобільних телефонів. У зв'язку з чим дане питання потребує більш детального врегулювання.

При опитуванні засуджених **Темнівської виправної колонії (№ 100)** останні повідомили, що з метою негласного отримання інформації адміністрація установи використовує нелегальні аудіозасоби фіксування інформації. Зазначена інформація підтвердилася під час відвідування сектору максимального рівня безпеки установи, на території якого в приміщенні для проведення короткострокових побачень встановлено таксофон для розмов засуджених, до якого під'єднано паралельний телефон. Зі слів засуджених інформація, яка неофіційно отримується працівниками установи, у подальшому використовується для здійснення тиску на осіб, що намагаються скажитися на дії адміністрації.

Результати моніторингових візитів засвідчили, що на сьогодні в установах не вистачає обладнання для забезпечення всіх бажаних доступом до мережі Інтернет. В окремих випадках засуджені взагалі не мають такого доступу через відсутність необхідної техніки

**(Кіровоградська виправна колонія (№ 6), Селидівська виправна колонія (№ 82) або якість цих послуг є незадовільною (Роменська виправна колонія (№ 56)).**

Відповідно до Європейських пенітенціарних правил розміщення ув'язнених, і зокрема, надання місць для сну, повинне проводитися з повагою до людської гідності та, по можливості, із забезпеченням можливості усамітнення. Ув'язнені повинні мати безперешкодний доступ до санітарних засобів, які відповідають вимогам гігієни та дозволяють усамітнення. Разом із тим практично в кожній установі фіксуються факти порушення права на приватність – ліжка в'язнів розташовані впритул одне до одного, санвузли у камерах не відгороджені, лазні не обладнані перегородками, а в деяких слідчих ізоляторах через оглядові вічка проглядаються санвузли.

Крамниці установ часто не забезпечені достатньою кількістю необхідних товарів, у тому числі першої необхідності. У крамниці **Селидівської виправної колонії (№ 82)** виявлено продукти харчування, строк реалізації яких сплинув, а крамниця для ув'язнених у **Старобільському слідчому ізоляторі** не працювала взагалі та використовувалася як склад.

У порушення вимог статті 59 КВК України керівництвом **Олександрівського та Ірпінського виправних центрів** не забезпечено ізолюваного тримання новоприбулих засуджених протягом чотирнадцяти діб для проходження медичного обстеження, виявлення інфекційних та інших захворювань, а також первинного психолого-педагогічного та іншого вивчення. Вказана категорія засуджених вільно контактувала із іншими особами, які тримаються в установі.

Слід зазначити, що після проведення моніторингового візиту в **Замковій виправній колонії (№ 58)** та оприлюднення виявлених численних порушень прав в'язнів у цій установі, до Уповноваженого з прав людини надійшли листи від профспілкових організацій працівників зазначеної колонії і чотирнадцяти засуджених стосовно необ'єктивного проведення моніторингу учасниками візиту та необхідності вжиття відповідних заходів реагування. При цьому в листах вказаних засуджених використовувалася термінологія, якою користуються, як правило, працівники пенітенціарних установ. Також до Уповноваженого надходили листи від засуджених Замкової виправної колонії (№ 58), які під час візиту спілкувалися з учасниками моніторингу, про те, що після візиту з боку адміністрації установи відносно них чинився тиск. Зазначені факти можуть свідчити про спробу втручання в діяльність Уповноваженого, що є неприпустимим.



***Пропозиції щодо внесення змін до кримінально-виконавчого законодавства з метою забезпечення прав ув'язнених***

Офісом Уповноваженого з прав людини здійснювалася співпраця з підкомітетом з питань діяльності Державної пенітенціарної служби Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності в рамках опрацювання законопроектів щодо вдосконалення законодавства у сфері захисту прав ув'язнених і засуджених, з яких у 2016 році Верховною Радою України прийнято наступні:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених» (№ 1492-VIII від 07.09.2016);

- «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо вдосконалення порядку застосування до засуджених заходів заохочення і стягнення» (№ 1487-VIII від 06.09.2016);

- «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо гуманізації порядку та умов виконання покарань» (№ 1488-VIII від 06.09.2016);

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення доступу до правосуддя осіб, які утримуються в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань» (№ 1491-VIII від 07.09.2016).

Зокрема, за ініціативи Уповноваженого до КВК України внесено зміни, відповідно до яких примусове годування засуджених та їх переведення до приміщень камерного типу здійснюється лише за рішенням суду. Крім цього, внаслідок тривалої роботи у статті 121 КВК України на даний час чітко законодавчо закріплено норму про те, що засуджені у виправних колоніях відшкодовують витрати на їх утримання, крім вартості харчування, взуття, одягу, білизни, спецхарчування та спецодягу.

Незважаючи на певні позитивні зміни, кримінально-виконавче законодавство потребує подальшого вдосконалення та приведення у відповідність із міжнародними стандартами. Так, наразі залишаються прийнятими лише у першому читанні законопроекти про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо поліпшення умов тримання засуджених (реєстр. № 2685), а також про внесення змін до Закону України “Про попереднє ув'язнення” (щодо імплементації окремих стандартів Ради Європи) (реєстр. № 2291а), яким планується закріпити параметри камер для тримання в'язнів та збільшити норму жилої площі для ув'язнених.

Потребує ліквідації інститут слідчих Державної кримінально-виконавчої служби України, запроваджений шляхом внесення змін до

статті 216 Кримінального процесуального кодексу України згідно із Законом України “Про Вищу раду правосуддя”.

Попередня редакція частини другої статті 120 КВК України містила абзац другий, відповідно до якого на особовий рахунок засудженим, що відбувають покарання у виховних колоніях, дільницях соціальної реабілітації виправних колоній, колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, а також засудженим жінкам, яким було дозволено проживання за межами виправної колонії, незалежно від усіх відрахувань зараховувалося не менш як сімдесят п'ять відсотків нарахованого їм місячного заробітку. Водночас після внесення змін до цієї статті зазначений абзац було виключено, що є неприпустимим, оскільки таким чином відбулося звуження змісту та обсягу існуючих прав вказаних категорій в'язнів.

Деякі пропозиції Уповноваженого щодо вдосконалення законодавства, які викладалися у доповідях за попередні роки, досі залишаються нереалізованими. Так, до окремих положень Закону України “Про попереднє ув'язнення” не було внесено змін, зокрема:

до статті 7 – щодо передачі в дохід держави вилучених грошей, цінних паперів та предметів у осіб, взятих під варту, під час перебування їх у місцях попереднього ув'язнення тільки за рішенням суду, оскільки статтею 41 Конституції України передбачено, що право приватної власності є непорушним і конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду;

до статті 13 – щодо передачі відповідей на заяви, скарги та листи безпосередньо особам, взятим під варту. Встановлений статтею 13 порядок, за яким адміністрація місця попереднього ув'язнення ознайомлює осіб, взятих під варту, з відповідями на заяви, скарги та листи під розписки, що додаються до їх особових справ, суперечить передбаченому статтею 34 Конституції України праву кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

### ***Стан реагування за внесеними поданнями Уповноваженого з прав людини та наданими у 2016 році рекомендаціями***

Відповідно до інформації Міністерства юстиції України, Державної пенітенціарної служби України, Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур, яка надходила за результатами опрацювання подань Уповноваженого з прав людини та наданих рекомендацій щодо усунення виявлених під час моніторингових візитів недоліків, вжито наступні заходи:

**Орхівська виправна колонія (№ 88):**

- проведено ремонт покрівель житлових приміщень відділень соціально-психологічної служби (далі – СПС), дільниці посиленого контролю та арештного дому, а також поточні ремонти в окремих відділеннях;

- для збільшення жилої площі демонтовано надлишкові ліжка у відділеннях СПС;

- у гуртожитках для проживання в'язнів проведено заміну старих віконних блоків на сучасні енергозберігаючі металопластикові вікна (65 вікон) та додатково встановлено 109 енергозберігаючих ламп;

- в умивальниках відділень СПС збільшено кількість кранів;

- на інформаційних стендах оновлено інформацію щодо порядку звернення засуджених до різних інстанцій, розміщено адреси організацій, до яких можливо звернутися для поновлення своїх прав. У бібліотеці установи оновлено юридичну літературу;

- придбано 200 кухлів в їдальню для засуджених;

- з метою поліпшення природного освітлення та достатнього доступу свіжого повітря на вікнах камер арештного дому демонтовано захисні решітки;

- у відділеннях СПС проведено ремонт електропроводки та заміну пошкоджених розеток відповідно до вимог техніки безпеки;

- відремонтовано таксофон для здійснення телефонних дзвінків засудженими;

- укомплектовано посаду лікаря-психіатра медичної частини.

**Олександрівський виправний центр (№ 104):**

- відновлено освітлення та проведено реконструкцію санітарних вузлів у камерах штрафних приміщень;

- в установі обладнано окреме приміщення для тримання новоприбулих осіб, а також приміщення для сушіння засудженими одягу;

- забезпечено дотримання температурного режиму та санітарних норм в їдальні для засуджених.

**Полтавська установа виконання покарань (№ 23):**

- окремі камери другого корпусного відділення обладнано примусовою системою вентиляції, в камерах сектора максимального рівня безпеки додатково встановлені світильники;

- розроблено проектно-кошторисну документацію для забезпечення засуджених до довічного позбавлення волі належними матеріально-побутовими умовами;

- камери збірного відділення обладнано вентиляцією та забезпечено бачками з питною кип'яченою водою;

- з персоналом установи проведені додаткові заняття щодо підстав застосування фізичної сили та спеціальних засобів.

**Чернігівський слідчий ізолятор:**

- проведено ремонт коридору харчоблоку та пральні установи, часткові ремонти у дев'яти камерах та карцерах;
- внутрішні пости режимного корпусу обладнані інформаційними стендами з інформацією щодо організацій, до яких можливо звернутися для поновлення своїх прав;
- за рахунок благодійної допомоги бібліотечний фонд поновлено юридичною літературою;
- в камерах для неповнолітніх ліжка розміщені таким чином, щоб забезпечити цих осіб особистим простором;
- для надання своєчасної та якісної медичної допомоги в'язням із місцевими закладами Міністерства охорони здоров'я укладено домовленості про надання консультацій особам, які потребують допомоги медичних фахівців відповідного профілю;
- проведено повну заміну сантехнічного обладнання та встановлено нову вентиляційну систему в їдальні для засуджених;
- із працівниками установи проведено додаткові заняття щодо алгоритму дій при застосуванні спеціальних засобів та порядку оформлення відповідних документів.

**Роменська виправна колонія (№ 56):**

- проведено поточні ремонтні роботи у відділеннях СПС, камерах штрафних приміщень, дільниці посиленого контролю та побутових приміщеннях;
- придбано та встановлено бачки з питною водою у відділеннях СПС;
- в системі службової підготовки з персоналом колонії проведено додаткові заняття щодо порядку та підстав застосування відносно засуджених спеціальних засобів, зброї та фізичної сили;
- бібліотечний фонд установи оновлено юридичною літературою;
- на інформаційних стендах розміщено інформацію про центри надання безоплатної правової допомоги, державні органи та інші організації, до яких можливо звернутися для захисту та поновлення засудженими своїх прав;
- проведено додаткові обстеження та медичні огляди працівників харчоблоку установи із числа засуджених;
- у медичній частині установи здійснено ревізію лікарських засобів та виробів медичного призначення, а також поновлено стоматологічний інструментарій.

**Долинський виправний центр (№ 118):**

- додатково встановлено енергозберігаючі лампи в приміщеннях для проживання засуджених;
- у лазні відремонтовано перегородки між душовими кабінками;
- зменшено заборгованість із заробітної плати засудженим, які звільнені від відбування покарання, на 32,5 тис. грн.

**Полицька виправна колонія (№ 76):**

- проведено облаштування шиферних покрівель гуртожитків для проживання засуджених та їдальні установи;
- з метою забезпечення норми жилої площі в установі проведено капітальний ремонт гуртожитків СПС № 5 та № 8 з переплануванням житлових приміщень під блочне розміщення засуджених;
- на інформаційних стендах розміщено інформацію про організації, до яких можливо звернутися для захисту та поновлення засудженими своїх прав;
- закуплено нові термоси для роздачі їжі.

**Ізмаїльська установа виконання покарань (№ 22):**

- заведено журнал обліку перебування ув'язнених у збірному відділенні;
- на кожному поверсі режимного корпусу встановлені бачки з кип'яченою водою, яка щоденно замінюється;
- проведено додаткові заняття в системі службової підготовки з персоналом установи щодо порядку та підстав застосування до в'язнів спеціальних засобів, зброї та фізичної сили;
- укомплектована посада лікаря-терапевта;
- укладено договір з міською лікарнею про надання кваліфікаційної медичної допомоги ув'язненим, у тому числі стоматологічної;
- в медичній частині установи обладнано стаціонар, процедурний кабінет, перев'язувальна, кабінет функціональної діагностики та ізолятор для тримання осіб з психічними розладами.

**Вознесенська виправна колонія (№ 72):**

- проведено реконструкцію в кімнатах тривалих побачень, дільниці карантину, діагностики і розподілу, а також штрафних приміщеннях, в яких частково демонтовано ліжка та розпочато ремонт санітарних вузлів із встановленням дверцят;
- у відділеннях СПС встановлено бачки з питною кип'яченою водою;



- на інформаційних стендах виробничих приміщень розміщено інформацію щодо розцінок за виконані роботи. Засудженим щомісячно доводиться інформація про суму нарахованого заробітку;
- проведено дератизацію та дезінфекцію житлових та складських приміщень;
- закуплено будівельні матеріали для обладнання душових кабін у лазні;
- вжито заходи щодо забезпечення протипожежної безпеки в установі.

**Львівська виправна колонія (№ 48):**

- для збільшення жилої площі демонтовано надлишкові ліжка у відділеннях СПС;
- відновлено освітлення у кімнатах для прийому та проведення особистих обшуків, а також камерах штрафних приміщень;
- у відділеннях СПС проведено роботи із заміни та ізоляції електропроводки;
- встановлено бачки із питною кип'яченою водою в камерах дисциплінарного ізолятора та приміщеннях камерного типу;
- душові кімнати штрафних приміщень приведено у належний санітарний стан;
- на інформаційних стендах розміщено інформацію про організації, до яких можливо звернутися для захисту та поновлення засудженими своїх прав.

**Новгород-Сіверська установа виконання покарань (№ 31):**

- проведено поточний ремонт в їдальні установи;
- на інформаційних стендах відділень СПС та бібліотеки розміщено інформацію про організації, до яких можливо звернутися для захисту та поновлення засудженими своїх прав;
- бібліотечний фонд оновлено юридичною літературою;
- в режимному корпусі обладнано функціональне приміщення для чергового фельдшера. Для надання невідкладної медичної допомоги придбано сумку-укладку фельдшера, яка укомплектована необхідними препаратами та медичним інструментом.

**Ширяївський виправний центр (№ 111):**

- вжито заходи щодо забезпечення достатнього рівня штучного і природного освітлення, доступу до свіжого повітря та питної води у камерах дисциплінарного ізолятора;
- на інформаційних стендах розміщено інформацію про організації, до яких можливо звернутися для захисту та поновлення засудженими своїх прав;

- у кімнатах виховної роботи відділень СПС встановлено телевізори.

**Диканівська виправна колонія (№ 12):**

- у приміщенні дільниці карантину, діагностики і розподілу та наглядовій палаті медичної частини додатково встановлено лампи штучного освітлення;

- на інформаційних стендах розміщено інформацію про основні права та обов'язки засуджених, організації, до яких можливо звернутися для захисту та поновлення засудженими своїх прав, а також щодо порядку оформлення та отримання паспорта громадянина України;

- забезпечено подачу гарячої води до всіх душових кімнат та проведено облаштування туалетів на території виробничої зони;

- у медичній частині установи укомплектовано посади лікаря-рентгенолога, клінічного лаборанта та фельдшера наркологічного кабінету.

**Черкаський слідчий ізолятор:**

- окрему палату-ізолятор медичної частини обладнано відповідно до встановлених вимог та проведено в ній ремонт підлоги;

- у приміщеннях збірного відділення здійснено заміну штучного освітлення;

- переглянуто та приведено у відповідність із встановленими вимогами порядок надання телефонних розмов засудженим, залишеним в ізоляторі для робіт з господарського обслуговування.

***Повторні візити до установ виконання покарань***

З метою оцінки стану виконання рекомендацій, наданих за результатами проведення моніторингових візитів до установ виконання покарань, у 2016 році працівниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму спільно із представниками громадськості здійснено повторні візити до Новгород-Сіверської установи виконання покарань (№ 31) та Оріхівської виправної колонії (№ 88) (попередні візити відбулися 01.07.2014 та 26.01.2016 відповідно).

В ході візиту до **Новгород-Сіверської установи виконання покарань (№ 31)** встановлено, що адміністрацією установи було повністю виконано 5 рекомендацій, 1 – частково, а 2 виявилися неактуальними.

Зокрема, в установі вжито заходів щодо забезпечення права засуджених на користування глобальною мережею Інтернет та на телефонні розмови. Забезпечено паспортизацію засудженого, який не мав паспорта громадянина України. Камери, в яких тримаються

засуджені до довічного позбавлення волі, приведені у належний технічний та санітарний стан.

Незважаючи на вжиті заходи щодо створення умов для осіб зазначеної категорії, камери для тримання засуджених до арешту та ув'язнених перебували у неналежному стані. Стеля та стіни в них були вологими та уражені грибком, санвузли перебували у незадовільному стані, примусова вентиляція не здійснювалася. Крім цього, в установі продовжують використовуватися камери, які розташовані у напівпідвальному приміщенні, що пояснюється керівництвом установи недостатністю корисної площі та обмеженим фінансуванням.

Повторний візит до **Оріхівської виправної колонії (№ 88)** засвідчив, що адміністрацією установи повністю виконано 5 рекомендацій, значною мірою – 2, частково – 6 та не виконано 6 рекомендацій.

Як позитив було виявлено, що за умов обмеженого фінансування в установі здійснювався ремонт покрівель житлових приміщень для засуджених, де стіни та стеля під час попереднього візиту були вологі та вкриті пліснявою. Крім того, в установі проводився капітальний ремонт одного з гуртожитків для проживання засуджених. Всі відвідані приміщення установи перебували у належному санітарному стані, поліпшено асортимент товару в крамниці при установі, а також додатково придбано кухлі в їдальню. Миття посуду здійснювалося теплою водою із застосуванням мийних засобів, у кранах для миття рук в їдальні установи була вода. Бібліотека установи додатково забезпечена примірниками Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, текстами нормативно-правових актів та брошурами із міжнародними актами з прав людини. Осіб, які трималися у дільниці посиленого контролю, забезпечено доступом до питної води. При вивченні матеріалів із застосування спецзасобів до засуджених фактів їх неправомірного або надмірного застосування виявлено не було. Кабінети начальників відділень СПС та психолога перебували у належному стані, в них проведено монтаж додаткових ламп.

Водночас низка недоліків, виявлених в ході попереднього візиту, залишилися не усунутими. Зокрема, це стосується матеріально-побутового забезпечення, освітлення, доступу до свіжого повітря окремих в'язнів, незабезпечення достатньою жилою площею, доступом до питної води, постільними речами осіб, які поміщуються до штрафних приміщень, відсутності на інформаційних стендах інформації про правозахисні організації у доступному місці, порушення прав на приватність, гідну оплату праці, рівність, листування, а також правил пожежної безпеки.

Слід зазначити, що під час проведення обох візитів зафіксовано й інші порушення прав в'язнів, які не були виявлені попередніми моніторингами.

### 6.2.3. Результати моніторингу установ Державної прикордонної служби України

#### Загальний опис місць несвободи, що належать до відання Державної прикордонної служби України

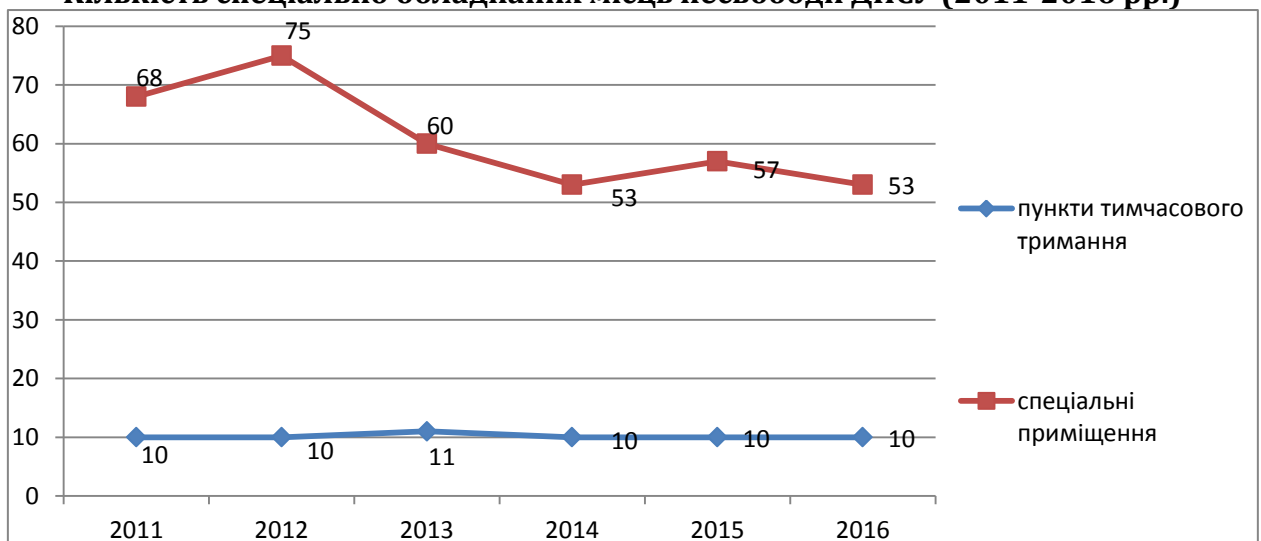
Згідно з Факультативним протоколом до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, до місць, спеціально облаштованих для тримання осіб, в структурі Державної прикордонної служби України (далі – ДПС України) належать:

- пункти тимчасового тримання у прикордонних загонах;
- спеціальні приміщення у відділах прикордонної служби;
- транзитні зони або інші місця у пунктах пропуску через державний кордон, де перебувають особи, яким відмовлено у в'їзді на територію країни (зони розміщення непропущених осіб – ЗРНО)<sup>14</sup>.

За офіційною інформацією ДПС України станом на 31 грудня 2016 року до сфери управління ДПС України належали наступні місця несвободи:

- 10 пунктів тимчасового тримання (далі – ПТТ) у прикордонних загонах, де протягом року утримувалось 511 осіб;
- 53 спеціальних приміщення (далі – СП) у відділах прикордонної служби, у яких протягом року утримувалось 588 осіб.

Кількість спеціально обладнаних місць несвободи ДПСУ (2011-2016 рр.)



<sup>14</sup> Такі зони мають бути визначені у технологічних схемах пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів у кожному міжнародному пункті пропуску (п.19 Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю, затвердженого Постановою Кабінету міністрів України від 18.08.2010 № 751).

Всього протягом року в ПТТ та СП утримувалось 1099 осіб (для прикладу: у 2015 році – 1882 осіб), причому 73% з них (799 осіб) – в органах охорони державного кордону з країнами Євросоюзу.

За статистикою прикордонного відомства, протягом 2016 року прикордонники відмовили у пропуску через державний кордон 3349 іноземцям<sup>15</sup>. Такі особи очікували на зворотній рейс в міжнародних аеропортах України від кількох годин до кількох днів.

За оцінкою Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, *«...перебування в транзитній або «інтернаціональній» зоні аеропорту осіб, яким було відмовлено у в'їзді на територію країни і які були вміщені до таких зон, може, в залежності від обставин, наблизитись до стану позбавлення волі згідно з визначенням підпункту f пункту 1 статті 5 Європейської конвенції з прав людини»* (Стандарти КЗК (Витяги з Сьомої Загальної доповіді [CPT/Inf (97) 10], пункти 25, 26, 30).

**Типові порушення прав осіб, виявлені під час моніторингових візитів до місць несвободи Державної прикордонної служби України**

***Порушення права на особисту безпеку (незабезпечення роздільного утримання чоловіків та жінок)***

Відповідно до вимог Інструкції про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України №352 від 30.03.2015, затримані особи розміщуються в місцях тимчасового тримання з дотриманням вимог ізоляції, зокрема, чоловіки окремо від жінок (п.п.1 п.18 розділу VI Інструкції).

Проте, всупереч згаданим нормам, вимога мінімальних міжнародних та національних стандартів поводження із затриманими особами щодо роздільного розміщення чоловіків та жінок не виконується.

Так, під час моніторингу дотримання прав затриманих осіб у відділі прикордонної служби «Добрянка» Чернігівського прикордонного загону Державної прикордонної служби України члени моніторингової групи переконались, що особи, які затримуються прикордонниками, розміщуються лише в одній кімнаті, обладнаній для цього у спеціальному приміщенні відділу. Наявність однієї кімнати для розміщення затриманих осіб було зафіксовано моніторами й під час попереднього візиту до цього підрозділу у лютому 2013 року.

<sup>15</sup> <http://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik/>



За результатами візиту інформацію про виявлені передумови порушення прав громадян у ВПС «Добрянка» Чернігівського прикордонного загону та рекомендації щодо усунення виявлених недоліків було спрямовано Уповноваженим на адресу керівництва ДПС України для вжиття заходів реагування.

### **Стан реалізації рекомендацій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, наданих у 2016 році**

Протягом 2016 року, з огляду на надані Уповноваженим рекомендації щодо усунення порушень прав осіб, які тримаються в місцях несвободи Державної прикордонної служби України, керівництво прикордонного відомства прийняло рішення про припинення використання 7 спеціальних приміщень через те, що умови тримання затриманих осіб у них не відповідають мінімальним стандартам:

- ВПС «Височанське» Білгород-Дністровського прикордонного загону;
- ВПС «Крутоярівка» Білгород-Дністровського прикордонного загону;
- ВПС «Петрівка» Білгород-Дністровського прикордонного загону;
- ВПС «Фараонівка» Білгород-Дністровського прикордонного загону;
- ВПС «Лужанка» Мукачівського прикордонного загону;
- ВПС «Середина - Буда» Сумського прикордонного загону;
- ВПС «Веселе» Харківського прикордонного загону.

Водночас, рекомендації Уповноваженого, спрямовані на приведення умов тримання затриманих осіб в ПТТ (СП) до мінімальних міжнародних стандартів, керівництвом Держприкордонслужби України враховано та реалізовано під час введення в експлуатацію 3 нових спеціальних приміщень у підрозділах охорони державного кордону:

- ВПС «Грабово» Луцького прикордонного загону;
- ВПС «Кодима» Подільського прикордонного загону;
- ВПС «Млачівка» Житомирського прикордонного загону.

Крім цього, 10.08.2016 наказом Міністерства внутрішніх справ України № 772 затверджено розроблену за участю працівників Секретаріату Уповноваженого Інструкцію про порядок дій посадових осіб Держприкордонслужби України та взаємодії з територіальними органами ДМС України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту.

Також, за інформацією Адміністрації Держприкордонслужби України<sup>16</sup> навчальні матеріали про заборону катувань включено до:

- програм вивчення курсантами Національної академії ДПСУ ім. Б. Хмельницького навчальних дисциплін «Конституційне право

<sup>16</sup> Лист Першого заступника Голови Державної прикордонної служби України Керівнику Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 02.02.2017 № 0.27-916/0/6-17

України», «Міжнародне право», «Міграційне право», «Право Європейського союзу», «Конституційні свободи, права та обов'язки громадянина», «Адміністративно-правові проблеми діяльності Державної прикордонної служби України»;

- програми підготовки молодших інспекторів прикордонної служби та допідготовки військовослужбовців у рамках пілотного проекту «Нове обличчя кордону»;

- курсів дистанційного навчання для підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження органів охорони державного кордону «Дотримання прав людини при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності».

#### **6.2.4. Результати моніторингу установ Державної міграційної служби України**

##### **Загальний опис місць несвободи, що належать до відання Державної міграційної служби України**

Статтею 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначено, що моніторингу національним превентивним механізмом підлягають такі установи Державної міграційної служби України (далі – ДМС України):

- пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПІ);

- пункти тимчасового розміщення біженців (далі – ПТРБ).

За офіційною інформацією у 2016 році до сфери управління ДМС України належало загалом 6 таких установ, з яких функціонують 4:

- Волинський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, розрахований на 165 осіб;

- Чернігівський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, розрахований на 208 осіб;

- пункт тимчасового розміщення біженців у місті Одеса, розрахований на 200 осіб;

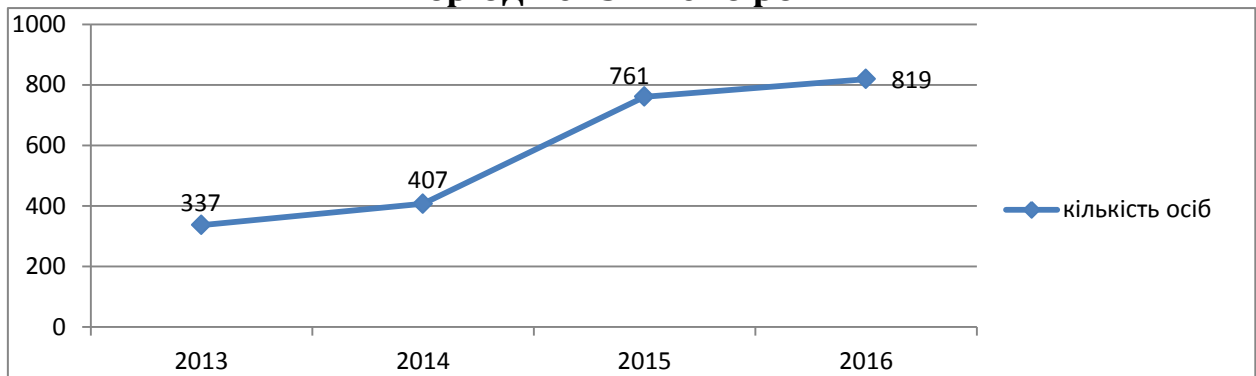
- пункт тимчасового розміщення біженців у Закарпатській області, розрахований на 120 осіб.

Одночасно з цим облаштовано, але не введено в експлуатацію, ще 2 установи:

- пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (с. Мартинівське Вознесенського району Миколаївської області);

- пункт тимчасового розміщення біженців у м. Яготин Яготинського району Київської області.

**Кількість осіб, які перебували в установах ДМС України у період 2013 – 2016 років.**



За офіційною інформацією ДМС України, протягом 2016 року у згаданих вище діючих установах перебувало 819 іноземців та осіб без громадянства (для порівняння: у 2015 році – 761 особа), з них:

- у Волинському ПТПІ – 349 осіб (у 2015 році – 312);
- у Чернігівському ПТПІ – 296 осіб (у 2015 році – 218);
- у ПТРБ м. Одеса – 99 осіб (у 2015 році – 135);
- у ПТРБ в Закарпатській області – 75 осіб (у 2015 році – 96).

**Типові порушення прав осіб, виявлені під час моніторингових візитів до місць несвободи ДМС України**

***Порушення права на достатній життєвий рівень та охорону здоров'я***

Під час моніторингового візиту до Чернігівського ПТПІ працівниками Департаменту НПМ виявлено, що кілька житлових кімнат одного з чоловічих гуртожитків ПТПІ знаходилися у незадовільному санітарному стані (підвищена вологість, грибок на стінах, задушливе повітря у кімнатах).

***Порушення права на повагу до людської гідності та на захист приватного життя***

В ході візиту до Чернігівського ПТПІ виявлено, що в кожній кімнаті ізолятору ПТПІ встановлено камери відеоспостереження, причому в одній з кімнат під відеонаглядом знаходиться навіть санвузол, а двері до душової кімнати ізолятору прозорі.

***Порушення права на свободу світогляду і віросповідання***

Під час моніторингового візиту до Чернігівського ПТПІ в ході спілкування з іноземцями, які утримувались у зазначеній установі, від

утримуваних – громадян країн Південно-Східної Азії - надійшли скарги на те, що особи, які сповідують іслам чи індуїзм, не мають місця для відправлення релігійних богослужінь та можливості запросити до пункту священнослужителів цих релігій.

### ***Порушення права на зв'язок із зовнішнім світом***

В ході візиту до Чернігівського ПТПІ моніторами також виявлено, що у житлових приміщеннях та на території ПТПІ інтернет-зв'язок, який є основним засобом підтримання контактів між особами, що утримуються в установі, та членами їх родин має дуже низьку якість або відсутній.

### ***Порушення прав осіб на свободу пересування та приватне життя***

Під час моніторингового візиту до пункту тимчасового розміщення біженців у м. Яготин Яготинського району Київської області моніторингова група пересвідчилась у готовності установи до введення в експлуатацію, а приміщень пункту – до проживання шукачів притулку.

Разом з цим моніторами виявлено, що посадові інструкції охоронців ПТРБ містять положення, які притаманні режиму пунктів утримання осіб закритого типу, а саме: заборона особам виходити за межі території пункту чи повертатися до нього після 23.00, проведення ранкових та вечірніх шиків у коридорах гуртожитку для перевірки присутності осіб, що проживають, проведення раптових перевірок майна (у тому числі вночі) у житлових кімнатах.

### **Стан реалізації рекомендацій національного превентивного механізму, наданих Державній міграційній службі України у 2016 році**

Про всі виявлені в ході моніторингових візитів факти порушень конституційних прав осіб у Чернігівському пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, а також у Яготинському пункті тимчасового розміщення біженців Уповноваженим поінформовано керівництво Державної міграційної служби України з одночасним наданням рекомендацій щодо вирішення виявлених проблем.

За інформацією, отриманою від ДМС України, керівництво відомства вжило заходів, необхідних для усунення згаданих порушень прав осіб у Чернігівському ПТПІ. Так, у житлових кімнатах проведено косметичні ремонти з використанням антисептиків, з кімнат та душевого приміщення ізолятора прибрано відеокамери, для вірян – мусульман та індусів створено умови для відправлення релігійних обрядів та для спілкування із священнослужителями.

Крім цього, з метою усунення можливості порушення прав біженців на свободу пересування та приватне життя до посадових інструкцій та навчальних програм охоронців Яготинського ПТРБ внесено відповідні зміни.

### ***У сфері нормативно-правового регулювання***

Окрім викладеного, ДМС України за участі працівників Секретаріату Уповноваженого підготовлено та постановою Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 № 908 затверджено зміни до Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, у частині, що стосується процедур їх затримання та поміщення до ПТП, та розроблено проект положення про пункт тимчасового розміщення біженців.

Також, упродовж 2016 року за участі фахівців та за погодженням з Секретаріатом Уповноваженого опрацьовано та введено в дію наказами Міністерства внутрішніх справ України наступні нормативні акти, що стосуються прав і свобод іноземців, осіб без громадянства та біженців, що перебувають на території України:

- «Інструкцію про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» (затверджена наказом МВС України від 29.02.2016 №141);

- «Вимоги до матеріально-побутового забезпечення біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, що проживають у пунктах тимчасового розміщення біженців» (затверджені наказом МВС України від 28.03.2016 № 217).

### **6.2.5. Результати моніторингу установ Міністерства оборони України**

#### **Загальний опис місць несвободи, що належать до відання Міністерства оборони України**

У 2016 році на території України діяли та підлягали моніторингу Департаменту НПМ Секретаріату Уповноваженого з прав людини такі установи Міністерства оборони України (далі – МО України):

- військові частини Збройних Сил України (далі – ВЧ ЗСУ);
- гауптвахти зональних відділів Військової служби правопорядку Збройних Сил України (далі – гауптвахти ВСП ЗСУ);
- дисциплінарні батальйони Військової служби правопорядку Збройних сил України (далі – дисбат ВСП ЗСУ);

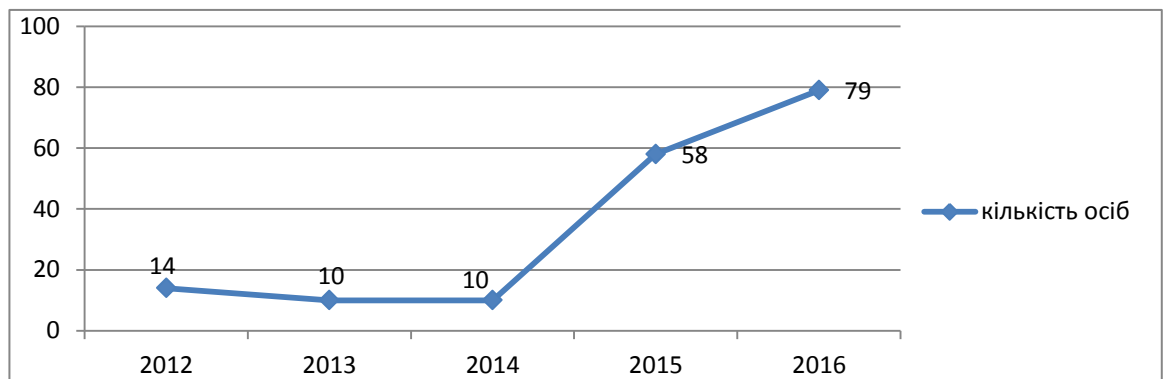


- кімнати для тимчасово затриманих військовослужбовців зональних відділень Військової служби правопорядку Збройних Сил України (далі – КТЗ ВСП ЗСУ);
- спеціальні палати закладів охорони здоров'я Міністерства оборони України (далі - спецпалати МО України).

**Протягом 2016 року у згаданих установах утримувались:**

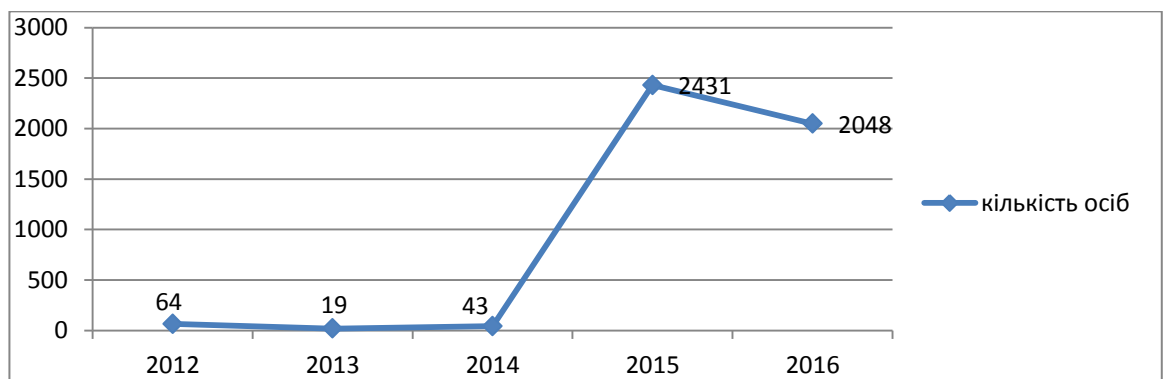
- у дисциплінарному батальйоні ВСП ЗСУ відбували покарання за вироками судів 79 військовослужбовців;

**Кількість військовослужбовців, засуджених до покарання у вигляді утримання у дисциплінарному батальйоні ВСП ЗСУ упродовж 2012-2016 років**



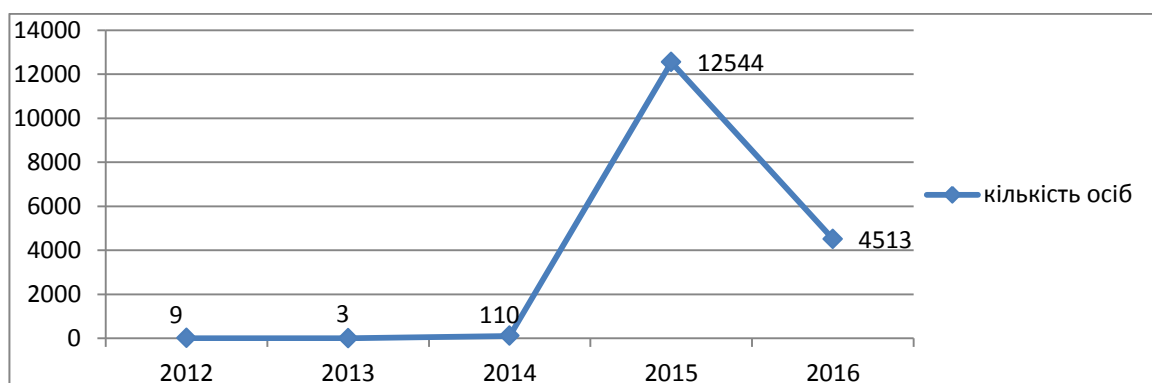
- на гауптвахтах зональних відділів ВСП ЗСУ утримувалось 2 048 засуджених, узятих під варту та затриманих за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовців;

**Кількість осіб, які утримувались на гауптвахтах зональних відділів ВСП ЗСУ упродовж 2012-2016 років**



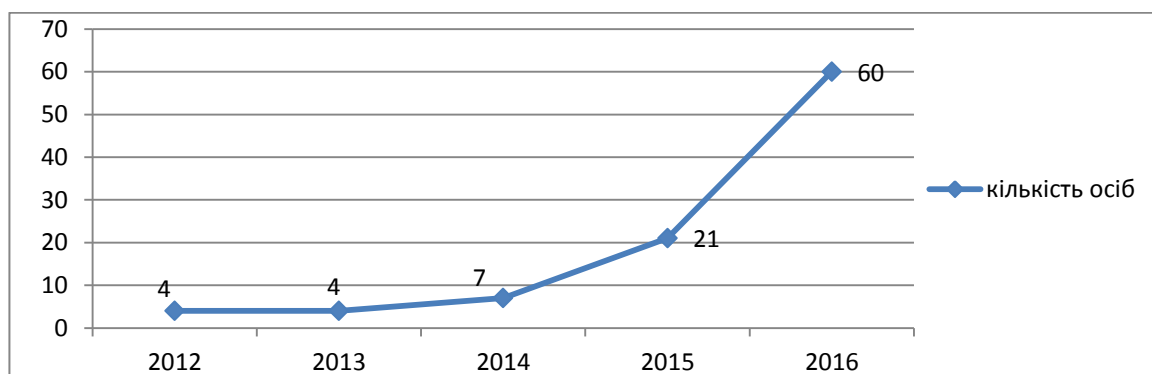
- у кімнатах для тимчасово затриманих військовослужбовців ВСП ЗСУ перебувало 4513 затриманих військовослужбовців;

### Кількість осіб, які утримувались у КТЗ ВСП ЗСУ упродовж 2012-2016 років



- у спецпалатах закладів охорони здоров'я Міністерства оборони України перебувало 60 осіб.

### Кількість осіб, які утримувались у спецпалатах МО України упродовж 2012-2016 років



В рамках моніторингових візитів у 2016 році працівниками Секретаріату Уповноваженого відвідано 12 установ Міністерства оборони України, а саме:

- дисциплінарний батальйон Військової служби правопорядку Збройних сил України (м. Київ);
- гауптвахти у містах Києві та Чернігові, а також на території Яворівського і Житомирського військових полігонів;
- кімнати для тимчасово затриманих військовослужбовців у м. Вінниця, Запоріжжя, Київ, Львів, Умань, Черкаси та Херсон.

Під час візитів представники установ не перешкоджали членам моніторингових груп у доступі до місць тримання, нетаємних службових

документів та у конфіденційному спілкуванні із затриманими, узятими під варту чи засудженими військовослужбовцями.

**Типові порушення прав затриманих (засуджених)  
військовослужбовців, виявлені під час моніторингових візитів у  
2016 році**

***Недотримання права на достатній життєвий рівень, що  
включає достатнє харчування, одяг, гідні умови розміщення***

25.01.2016 під час моніторингу кімнати для тимчасово затриманих військовослужбовців (КТЗ) Запорізького зонального відділу Військової служби правопорядку Збройних Сил України моніторами встановлено факти грубого порушення норм розміщення та забезпечення затриманих осіб.

Зокрема, згідно з протоколами адміністративного затримання та записами у книзі затриманих військовослужбовців у кімнаті, яка розрахована на 2 особи, 16 та 17 січня 2016 року утримувалось по 3 особи.

Індивідуальним спальним місцем та постільною білизною було забезпечено лише 2 військовослужбовця, побутові умови їх розміщення правилам санітарії та гігієни не відповідали, освітлення у камері було недостатнім, затримані особи гарячою їжею не забезпечувались.

Факти позбавлення харчування військовослужбовців, затриманих у адміністративному порядку за вчинення правопорушення, передбаченого

ст. 172<sup>20</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення («Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями») на термін до однієї доби до витвердження було також зафіксовано моніторами 7 червня 2016 року під час відвідування гауптвахти Західного територіального управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, розташованої на території 184-го навчального центру ЗСУ у с. Старичі Яворівського району Львівської області. Моніторами також виявлено, що під час утримання на гауптвахті затримані військовослужбовці не забезпечувались постільними речами та проводили ніч на дощатих нарах.

Такі самі порушення прав затриманих військовослужбовців виявлено працівниками Секретаріату Уповноваженого під час візитів до КТЗ підрозділів ВСП ЗСУ у м. Вінниця, Херсон та Черкаси.

За результатами моніторингових візитів, інформацію про виявлені порушення затриманих військовослужбовців та рекомендації щодо усунення виявлених недоліків спрямовано Уповноваженим на адресу керівництва Міністерства оборони України для їх усунення та вжиття заходів реагування.

### ***Порушення права на правову допомогу***

В ході моніторингових візитів до місць несвободи, що належать до управління Міністерства оборони України, у 2016 році моніторами виявлено численні факти порушення прав затриманих та поміщених до КТЗ військовослужбовців на правову допомогу.

Так, пунктом три статті 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» особи, до яких застосовано адміністративне затримання, мають право на безоплатну вторинну правову допомогу.

У Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України №1363 від 28.12.2011, прямо визначено обов'язок органів (посадових осіб), уповноважених здійснювати адміністративне затримання, службових осіб, відповідальних за перебування затриманих, негайно після фактичного затримання особи повідомляти за допомогою телефонного, факсимільного зв'язку на єдиний телефонний номер системи безоплатної правової допомоги та відповідному регіональному центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги інформацію про факт, підстави, особу затриманого та місце його тримання.

Проте, в ході моніторингових візитів до КТЗ Запорізького, Львівського зональних відділів ВСП ЗСУ виявлено 6 випадків невчасного (до шістьох годин затримки) прибуття адвоката чи захисника.

Більш того, всупереч вимогам міжнародного та національного законодавства, адміністрація гауптвахт Яворівського та Житомирського полігонів про затримання військовослужбовців регіональні центри безоплатної правової допомоги взагалі не повідомляє.

Інформацію щодо виявлених порушень прав затриманих військовослужбовців та вимог законодавства разом із рекомендаціями щодо їх усунення направлено Уповноваженим на адресу керівництва Міністерства оборони України.

Як результат, командуванням Військової служби правопорядку у Збройних Силах України надано необхідні розпорядження підпорядкованим структурним підрозділам щодо забезпечення дотримання прав затриманих військовослужбовців на правову допомогу.

### **Стан реагування Міністерства оборони України на рекомендації Уповноваженого, надані протягом 2016 року**

За інформацією Міністерства оборони України та Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, упродовж 2016 року, з

метою усунення недоліків, виявлених під час моніторингу дотримання прав військовослужбовців, оборонним відомством вжито наступних заходів:

- організовано негайне повідомлення територіальних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання військовослужбовців. У випадку неприбуття представників центрів протягом 6 годин після інформування, повідомлення здійснюється повторно;

- організовано систематичну доставку до КТЗ та гауптвахт періодичних видань та радіотрансляцію новин;

- до програм підготовки персоналу включено питання щодо заборони катувань та інших видів неналежного поводження;

- проведено ремонти у КТЗ Вінницького та Запорізького зональних відділів, Західного територіального управління ВСП ЗСУ (м. Львів).

## **6.2.6. Державна судова адміністрація України**

### **Загальний опис місць несвободи, що належать до відання Державної судової адміністрації України**

Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначено, що Уповноважений та його представники, серед іншого, відвідують без попереднього повідомлення про час і мету відвідування приміщення (кімнати) для тримання підсудних (засуджених) у судах (пункт 8 статті 13 та статті 19<sup>17</sup>).

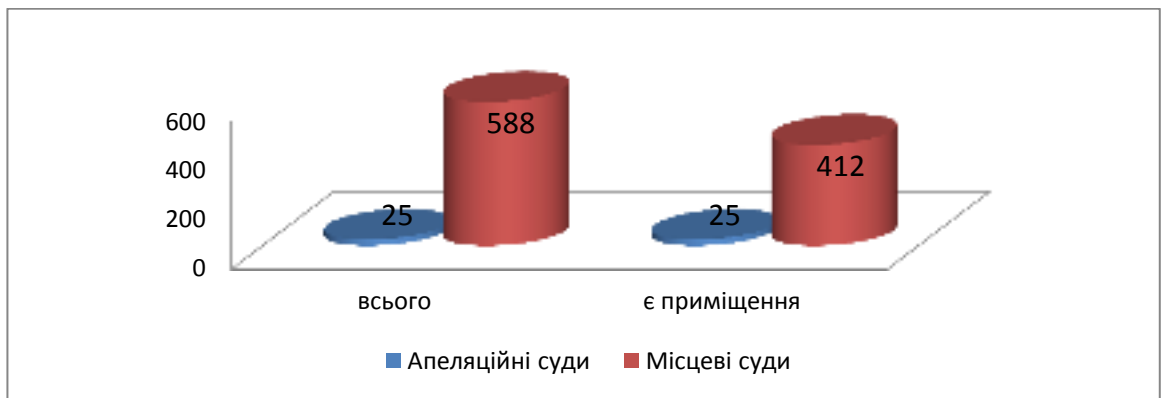
За офіційною інформацією Державної судової адміністрації України (далі – ДСА України) у 2016 році на території, підконтрольній органам державної влади України, діяли 25 апеляційних судів та 588 місцевих судів загальної юрисдикції.

Станом на 31 грудня 2016 року камери для обвинувачених (підсудних), засуджених є в усіх без виключення апеляційних судах (25, у 2015 році – у 24) та у 412 (70%) місцевих загальних судах (у 2015 році – у 399)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Лист заступника Голови Державної судової адміністрації України на адресу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 06.02.2017 № 14-918/17.





*Мал.1. Кількість судів загальної юрисдикції та тих, де облаштовано приміщення для тримання обвинувачених (підсудних), засуджених.*

### Статистика відвідувань судів загальної юрисдикції у 2016 році

Представники Департаменту НПМ спільно з громадськими моніторами протягом 2016 року відвідали 13 місцевих судів загальної юрисдикції, а саме:

- Турійський та Шацький районні суди Волинської області;
- Царичанський районний суд Дніпропетровської області;
- Баришівський, Кагарлицький, Обухівський, Рокитнянський районні суди, Ірпінський та Яготинський міські суди Київської області;
- Олександрійський міськрайонний суд Кіровоградської області;
- Малиновський районний суд м. Одеси;
- Придніпровський районний суд м. Черкаси;
- Уманський міськрайонний суд Черкаської області.

Випадки відмови працівникам Секретаріату Уповноваженого у доступі до установ ДСА України, конфіденційному спілкуванні моніторів з доставленими до суду особами та іншого перешкоджання роботі моніторингових груп з боку керівників судів, а також начальників варт місцевих органів поліції та підрозділів Національної гвардії України відсутні.

### Типові порушення прав осіб, виявлені під час моніторингових візитів до загальних апеляційних та місцевих судів

***Порушення права на захист від катування, жорстокого, нелюдського та такого, що принижує гідність людини, поводження.***

Протягом року під час моніторингу приміщень для обвинувачених (підсудних), засуджених в місцевих загальних судах виявлено випадки утримання осіб в умовах, що можуть розцінюватися як жорстоке або нелюдське поводження.

Так, 11 лютого 2016 року під час відвідування Ірпінського міського суду Київської області працівниками Секретаріату Уповноваженого зафіксовано, що конвой, у порушення міжнародних та національних стандартів, утримував осіб, доставлених з Київського СІЗО (№ 13) для участі у судовому засіданні, під сходовим маршем у тіснєві та в антисанітарних умовах.

Як наслідок, Уповноваженим на адресу Голови Національної поліції України та Голови Державної судової адміністрації України негайно було направлено вимогу щодо припинення подібної практики порушень прав людини.

Однак, у червні 2016 року у зверненні до Уповноваженого підсудний М. повідомив про факти неодноразового жорстокого поводження з ним та іншими підсудними у зазначеному суді, що виразилося, зокрема, у тривалому триманні у спеціальному автомобілі конвою без доступу до питної води та харчування.

У ході провадження, відкритого за вказаним зверненням, Уповноваженим перевірено викладені факти порушення прав обвинувачених (підсудних) та засуджених осіб в Ірпінському міському суді Київської області та на адресу Голови Національної поліції України та Голови Державної судової адміністрації України повторно направлено вимогу про усунення виявлених порушень для відповідного реагування.

### ***Переповнення камер у приміщеннях для підсудних (засуджених) місцевих судів загальної юрисдикції***

Європейський комітет з питань запобігання катуванням, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню неодноразово наголошував, що переповнення камер для тримання осіб саме по собі вже може становити факт нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження.

Інструкцією з організації конвоювання та тримання в судах обвинувачених (підсудних), засуджених за вимогою судів (затверджено спільним наказом від 26.05.2015 № 613/785/5/30/29/67/68, зареєстровано в МЮУ 11.06.2015 за № 698/27143) також визначено, що кількість конвойованих осіб не повинна перевищувати кількість місць у камерах судів.

Не зважаючи на це, протягом 2016 року до Уповноваженого неодноразово надходили скарги від обвинувачених (підсудних), засуджених осіб щодо утримання останніх у приміщеннях судів у переповнених камерах, що призводило до порушення їх прав на належні умови тримання, охорону здоров'я, а також права на захист.

Так, у січні 2016 року підсудний П. звернувся до Уповноваженого зі скаргою на неналежні умови тримання у **Бердичівському міськрайонному суді Житомирської області**. У скарзі, зокрема,

наголошено на численних фактах тривалого перебування заявника у камері цього суду разом з іншими підсудними в тіснєві та задусі, що заважало якісно готуватися до судового засідання та негативно вплинуло на стан здоров'я останнього.

Крім цього, факт порушення прав обвинувачених (підсудних), засуджених осіб у Бердичівському міськрайонному суді Житомирської області підтверджено також регіональним представником Уповноваженого в області в ході візиту до згаданого суду та Житомирської УВП №8. Зокрема, виявлено факт одночасного утримання від 9 до 12 людей у приміщенні, розрахованому на одночасне розміщення 3-х осіб, причому за таких умов люди проводили 5-6 годин стоячі або навприсядки.

За результатами провадження Уповноваженим на адресу керівництва Національної поліції України та Державної судової адміністрації України направлено вимоги щодо припинення нелюдського поводження з підсудними (засудженими) у Бердичівському міськрайонному суді Житомирської області, після чого практику доставляння підсудних (засуджених) до згаданого суду у кількості, що перевищує розрахункову, припинено.

Крім цього, встановлено, що 14.04.2016 працівники Костянтинівського відділення Бахмутського відділу поліції ГУНП в Донецькій області тривалий час тримали 5 осіб в одиночній камері Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області, при чому в цей період підсудних було також позбавлено питної води та їжі. З метою негайного усунення порушень прав утримуваних осіб Уповноваженим про даний факт поінформовано керівництво Національної поліції України для відповідного реагування.

### ***Порушення права на повагу до гідності (утримання у металевій клітці у залі суду)***

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово вказував на той факт, що утримання особи в металевій клітці у залі суду, якщо це не обґрунтовано необхідністю забезпечення безпеки життя і здоров'я учасників судового засідання, визнається **жорстоким поводженням**<sup>18</sup>.

Крім цього, положеннями Кримінального процесуального кодексу України та Державних будівельних норм (ДБН В.2.2-26:2010 «Будинки і споруди. Суди») встановлено, що обвинувачені (підсудні), засуджені під час судових засідань мають розміщатися у прозорих загородженнях зі скла чи органічного скла.

---

<sup>18</sup> Справи «Луценко проти України», «Рамішвілі і Кохредідзе проти Грузії», «Свинаренко і Сляднєв проти Росії»;

Водночас, проблема порушення права людини на повагу до її гідності, зокрема, через утримання у металевій клітці у залі суду під час судового розгляду залишається притаманною всім загальним місцевим судам, що було відвідано моніторами протягом 2016 року.

Крім цього, за свідченнями осіб, які зверталися до Уповноваженого з приводу порушення своїх прав, у 2016 році факти їх тримання в металевих клітках мали місце у місцевих судах Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Київської, Луганської, Одеської, Рівненської, Харківської областей.

Для прикладу, в межах провадження Уповноваженого за зверненням громадянина Д. щодо можливого порушення його конституційного права на повагу до гідності через тримання у залізній клітці у залі судових засідань Саксаганського районного суду м. Кривий Ріг Дніпропетровської області регіональним представником Уповноваженого в області здійснено перевірку викладених у зверненні фактів та встановлено, що усі зали для судових засідань згаданого суду обладнано металевими загородженнями, а не загородженнями з прозорого матеріалу, як того вимагає законодавство.

Як результат, після звернення Уповноваженого до Державної судової адміністрації України керівництвом суду в одному із залів для проведення судових засідань замінено залізну клітку на загородження з прозорого матеріалу.

### ***Позбавлення їжі обвинувачених (підсудних), засуджених у день їх участі у судовому засіданні***

Відповідно до пункту 4.6. Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України (затверджені наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2013 № 460/5, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 20.03.2013 за № 445/22977) «...ув'язнені і засуджені перед відправкою для участі в кримінальному провадженні за межами СІЗО повинні отримати гаряче харчування або набір сухих продуктів відповідно до норм, встановлених чинним законодавством».

Всупереч наведеним нормам законодавства адміністрація установ попереднього ув'язнення (СІЗО) не забезпечувала обвинувачених (підсудних), засуджених продуктами харчування на заміну гарячої їжі у день участі у судових засіданнях, про що свідчать численні звернення останніх, які надходили на адресу Уповноваженого у 2016 році.

Так, за інформацією, викладеною у зверненні до Уповноваженого захисника ув'язненого Ш., 02.06.2016 працівники Рівненського слідчого ізолятора не забезпечили ув'язненого харчуванням у день виїзду останнього до суду для участі у судовому засіданні. В межах провадження Уповноваженого за вказаним зверненням інформацію

підтверджено та на адресу Міністерства юстиції України направлено листа для вжиття заходів реагування. За результатами розгляду листа Уповноваженого Міністерство юстиції України повідомило, що начальнику Рівненського СІЗО вказано на прорахунки у роботі та недопустимість подібних випадків у подальшому, а самим Міністерством вживаються організаційні заходи із забезпечення осіб, які вибувають на судові засідання, модульним харчуванням.

Також, за інформацією Міністерства юстиції України, отриманою в межах провадження Уповноваженого у справі про порушення конституційних прав громадянина К. у Печерському районному суді м. Києва, окремим дорученням Державної пенітенціарної служби України від 26.11.2014 № 280-14 начальників територіальних органів зобов'язано «до вирішення питання щодо визначення на законодавчому рівні механізму забезпечення харчуванням засуджених і ув'язнених, які вибувають із СІЗО для участі у кримінальному судочинстві, забезпечувати таких осіб у день виїзду на судові засідання...або триразовим гарячим харчуванням у СІЗО чи з доставкою його персоналом СІЗО до місця проведення судового засідання, або дворазовим гарячим харчуванням у СІЗО (сніданок, вечеря) та обідом у вигляді сухого пайка».

Разом з цим, слід зауважити, що норма харчування для осіб, які вибувають із слідчих ізоляторів для участі у кримінальному судочинстві, на даний час на законодавчому рівні не визначена.

### ***Порушення права осіб з вадами на рівний доступ до правосуддя***

Відповідно до вимог державних будівельних норм ДБН В.2.2-26:2010 Будинки і споруди. Суди, затверджених наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 175 від 17.05.2010, шлях руху для маломобільних груп населення від автостоянки суду до дверей центрального входу повинен обладнуватися спеціальними пристроями (поручнями, доріжками, пандусами або підйомними пристроями), контрастними за кольором та тактильною фактурою, які полегшують пересування та орієнтацію людям з обмеженими можливостями руху та вадами зору, а сходи повинні дублюватися пандусами із визначеним ухилом шляху руху.

Проте, у багатьох судах відсутні належні умови для доступу людей з обмеженими можливостями до правосуддя: пандус на вході до будівлі суду або взагалі відсутній, або користування ним неможливо через невідповідність будівельним нормам (занадто високий ухил), відсутні поручні, на входах до залів судових засідань не прибрано пороги та інше.

Зазначені порушення виявлено працівниками Секретаріату Уповноваженого та моніторами під час візитів до Царичанського



районного суду Дніпропетровської області, Баришівського, Кагарлицького, Обухівського, Рокитнянського районних судів Київської області, Турійського та Шацького районних судів Волинської області, Малиновського районного суду міста Одеси.

За усіма випадками інформацію про виявлені порушення Уповноваженим спрямовано на адресу Державної судової адміністрації України для їх усунення.

### **Стан реагування державних органів на рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2016 році**

Про стан реалізації рекомендацій Уповноваженого, наданих Державній судовій адміністрації України та Національній поліції України за підсумками моніторингових візитів до місцевих загальних судів та за результатами розгляду звернень громадян у 2016 році, керівництвом відомств на адресу Уповноваженого та його Секретаріату надавалися відповіді з копіями підтверджуючих матеріалів.

За офіційною інформацією ДСА України на виконання рекомендацій моніторингових груп проведено поточні ремонти в камерах для тримання обвинувачених (підсудних), засуджених у приміщеннях Бердичівського міськрайонного суду Житомирської області, Придніпровського та Соснівського районних судів міста Черкаси, Луцького міськрайонного суду Волинської області.

У грудні 2016 року в одному із залів судових засідань Саксаганського районного суду міста Кривий Ріг Дніпропетровської області стаціонарне металеве загородження замінено на кабінку із захисного скла.

Всього протягом 2016 року в апеляційних та місцевих загальних судах проведено заміну 524 стаціонарних загороджень на загородження зі спеціального захисного скла (в апеляційних судах – 68, в місцевих загальних судах – 456).

З метою покращення стану освітлення в камерах для тримання обвинувачених (підсудних), засуджених, у приміщеннях усіх судів, що відвідано представниками Уповноваженого протягом 2016 року, замінено звичайні лампи на енергозберігаючі лампи підвищеної світлової потужності.

Крім цього, до вирішення питання добудови до будівлі Ірпінського міського суду Київської області приміщення для утримання обвинувачених (підсудних), засуджених, особи, які доставляються з Київського СІЗО для участі у судових засіданнях, тимчасово розміщуються в залах суду.

Також, для задоволення потреб обвинувачених (підсудних), засуджених під час їх перебування у судах, організовано закупівлю

одноразових стаканів, мила, туалетного паперу, проведено інвентаризацію медичних препаратів у медичних аптечках та здійснено їх заміну.

Для полегшення доступу до участі у судових засіданнях людей з особливими потребами у судах визначено відповідальних осіб (у деяких судах запроваджено посаду «помічника людини з інвалідністю»), до обов'язків яких входить, зокрема, супроводження людей з особливими потребами в суді, надання допомоги при написанні процесуальних документів та ознайомленні з ними. Крім цього, у судах Волинської, Дніпропетровської, Київської областей, міста Одеси профінансовано роботи з обладнання (переобладнання) пандусів, поручнів, кнопок виклику, інформаційних табличок шрифтом Брайля тощо.

Також, протягом 2016 року для працівників судів Вінницької, Житомирської, Київської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Харківської, Черкаської та Чернігівської областей проведено семінари та тренінги, спрямовані на покращення навичок спілкування працівників судів з особами з особливими потребами.

Крім цього, до програми підготовки голів та заступників голів місцевих загальних судів на базі Національної школи суддів України у 2017 році включено тему: «Застосування Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю та комунікативно-психологічних аспектів і навичок взаємодії із такими людьми, професійної етики в роботі з людьми з інвалідністю та маломобільними групами населення». До плану підготовки керівників апаратів місцевих загальних судів, зокрема, включено такі теми:

- «Система національного захисту прав людини: забезпечення права на життя, протидія катуванню, жорстокому чи нелюдському або такому, що принижує гідність, видам поведження і покарання»;
- «Забезпечення права на справедливий суд. Міжнародний досвід»;
- «Застосування положень Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання, ратифікованої Указом Президії ВР № 3484-ХІ від 26.01.1987».

#### **6.2.7. Результати моніторингу закладів системи охорони здоров'я**

Протягом 2016 року працівники Департаменту НПМ здійснили 41 візит до закладів системи охорони здоров'я: 15 психіатричних/психоневрологічних лікарень (з них 5 повторно), 4 протитуберкульозних закладів, 13 закладів, що надають паліативну допомогу (з них 4 повторні), а також до 7 будинків дитини (до 3 - повторно).

**Моніторинг психіатричних/психоневрологічних закладів  
Виявлені порушення застосування фізичного обмеження.**

Міністерством охорони здоров'я України прийнято наказ «Про затвердження Правил застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації» від 24.03.2016 р. № 240. Регламентація застосування фізичного обмеження мала б унеможливити насильство над пацієнтами. Моніторинг психіатричних закладів засвідчив, що у більшості відвіданих лікарень існує протиправна фіксація, а персонал не ознайомлений зі змістом зазначеного наказу. Зокрема, в Одеській обласній психіатричній лікарні №3 у ході моніторингового візиту виявлені пацієнтки, одну з яких було прив'язано до ліжка, у іншої були фіксовані руки. Застосування такої фіксації персонал пояснив тим, що пацієнтка падає з ліжка, а інша дряпає обличчя. При цьому в медичній документації стосовно фіксації не було жодних записів лікаря, як того вимагає вказаний вище наказ.

Крім того, через відсутність сертифікованих засобів фіксації продовжують використовувати саморобні ремені або ремені іноземного виробництва.

***Не відбулось змін у системі судової психіатрії.***

Триває практика проведення судових засідань щодо продовження або зміни видів примусових заходів медичного характеру без участі осіб, до яких вони застосовані. У Волинській обласній психіатричній лікарні № 2 в медичних картках таких пацієнтів виявлені заяви про їх «добровільну» відмову від участі в засіданнях суду.

*Тривале перебування на лікуванні.* Аналіз термінів перебування пацієнтів у відвіданих лікувальних закладах дає підстави для висновку щодо залежності продовження застосування примусових заходів медичного характеру не від їхнього стану здоров'я та суспільної небезпеки внаслідок психічного розладу, а від виду протиправного діяння, яке вони вчинили (Хмельницька обласна психіатрична лікарня №1, Волинська ОПЛ №2). За відсутності належної реабілітації це призводить до втрат професійних та побутових навичок і родинних зв'язків, що здебільшого унеможливорює подальшу реінтеграцію таких людей у суспільство.

*Надмірні обмеження пацієнтів, до яких застосовані примусові заходи медичного характеру з посиленням наглядом.* Так, у відділенні №14 Хмельницької ОПЛ №1 виявлено, що пацієнти не могли без дозволу персоналу виходити в коридор і до санітарних кімнат. Крім того, право на приватність пацієнтів цього відділення порушується через відсутність дверей у палатах. У Волинській ОПЛ № 2 лише раз на місяць дозволялось користуватись будь-яким телефоном (стаціонарним чи мобільним).

***Порушення вимог законодавства щодо госпіталізації до психіатричних закладів.***

Так, у психіатричному відділенні Уманської міської лікарні №2 (Черкаська область) виявлені факти надання інформованої згоди на лікування не пацієнтами, а їхніми родичами, що є порушенням ст. 13 Закону України «Про психіатричну допомогу».

***Порушення права на користування власними пенсійними коштами.***

У Молочанській психіатричній лікарні (Запорізька область) пацієнтам, навіть дієздатним особам, заборонено користування власними пенсійними коштами. В Одеській ОПЛ №3 пацієнти, яким призначено пенсії або державну соціальну допомогу, отримували лише 25% цих виплат, решта перераховувалась на спеціальний рахунок лікарні «на поліпшення умов проживання». У Львівській обласній психіатричній лікарні «Заклад» у сейфі одного з відділень виявлено близько 100 тис. грн пенсійних виплат пацієнтів. Наприклад, у пацієнтки Г., яка самостійно не може прийняти рішення про витрачання власних коштів та досить тривалий час перебуває у лікарні, у відділенні зберігалось майже 54 тис. грн. При цьому кошти не витрачались на її потреби.

***Порушення прав недієздатних пацієнтів.***

*Виявлені випадки порушення законодавства при встановленні опіки.* Так, над недієздатними пацієнтами Одеської ОПЛ №3, які тривалий час перебували на лікуванні та не мали близьких родичів, всупереч вимогам статті 60 Цивільного кодексу України, опікуном було призначено головного лікаря закладу не рішенням суду, а рішеннями Заводівської сільської ради Березівського району Одеської області.

*Тривале перебування в лікарні через відсутність житла або небажання опікунів забирати підопічних додому.* В Одеській ОПЛ №3 виявлено 90 осіб, які перебували в закладі протягом 5 років, 11 осіб – від 5 до 10 років, 71 особа – понад 10 років, деякі – понад 30 років. Лікарі періодично (двічі на рік) фіктивно виписували і одночасно госпіталізували пацієнтів до лікарні, поновлюючи їхні медичні картки стаціонарного хворого. Добровільні згоди на лікування у заповнених «нових» картках стаціонарного хворого були написані одним почерком. Довготривале перебування хворих через відсутність житла або документів, небажання опікунів забирати своїх підопічних виявлено й у Волинській ОПЛ № 2. Зокрема, на лікуванні було шість пацієнток, які мали б бути влаштовані до психоневрологічного інтернату, але не мали паспортів. У Львівській ОПЛ «Заклад» виявлені пацієнти, термін перебування яких у вказаному закладі складав 13-18 років у зв'язку із зазначеними вище причинами.

***Відсутність терапевтичного середовища.***

*Відсутні умови для перебування осіб з обмеженими фізичними можливостями* в Уманській МЛ №2. Оскільки у психіатричному відділенні палати із загальним наглядом розміщені лише на другому поверсі приміщення (в якому відсутній ліфт), пацієнти – користувачі інвалідних візків можуть перебувати на лікуванні тільки у наглядових палатах, які розташовані на першому поверсі.

*Недотримання нормативів житлової площі.* Фактично всі лікарні порушують зазначені нормативи. Особливо критична ситуація склалась в Слов'янській психіатричній лікарні (Донецька область), яка фактично була зруйнована у 2014 році. Виділених одним із підприємств міста приміщень не вистачає для створення належних умов. Оскільки частина лікарень залишилась на тимчасово непідконтрольній території Донбасу, навантаження на решту психіатричних лікарень Донецької і Луганської областей суттєво збільшилось. Зокрема, у Лисичанській обласній психіатричній лікарні (Луганська область) у палатах розташовано по 10 ліжок, відтак відсутнє терапевтичне середовище, але з об'єктивних причин наразі забезпечити його неможливо. На жаль, така ж ситуація склалась у відвіданих лікарнях інших областей: Молочанській ПЛ, Хмельницькій ОПЛ №1, Одеських ОПЛ №1 та №3 тощо.

*Не забезпечено належне харчування* через обмеженість фінансування. Зокрема, в Олександрійській ПЛ витрати на одного хворого в день склали 8,55 грн. В Уманській МЛ №2 попри постійні надходження у вигляді «благодійних внесків» до спеціального фонду, на харчування одного пацієнта на один день виділяється 7,40 грн, що є вкрай недостатнім для виконання натуральних норм харчування.

Відсутність вільного доступу пацієнтів до питної води виявлено у Волинській ОПЛ №2, Охтирській ОПЛ, Уманській МЛ №2, Хмельницькій ОПЛ №2

Відсутні належні умови для прогулянок пацієнтів. В Одеській ОПЛ №1, Олександрійській ПЛ, у більшості відділень Молочанської ПЛ на прогулянкових майданчиках не облаштовані навіси від сонця та атмосферних опадів. У Львівській ОПЛ «Заклад» через відсутність майданчиків пацієнти взагалі не бувають на свіжому повітрі.

Обмеження в користуванні телефоном виявлені Хмельницькій ОПЛ №2, Молочанській ПЛ та ін.

*Не забезпечувалась можливість помитися/приймати душ* у Волинській ОПЛ №2. У психіатричному відділенні Уманської МЛ № 2 жінки змушені були теплу воду набирати у роздатковій, а гігієнічні процедури здійснювати у чоловічому туалеті.

***Відсутність підготовки молодшого медичного персоналу.*** Зі всіх відвіданих психіатричних закладів лише в Лисичанській ОПЛ налагоджена система підготовки молодших медсестер. У відділеннях



лікарні були розроблені плани відповідних занять. Кожна молодша медсестра готує заняття з актуальних питань догляду за хворими. Особлива увага приділяється вивченню нормативних документів, які регламентують порядок надання психіатричної допомоги.

**Забезпечення права на безоплатну допомогу пацієнтів.** Лише у Волинській ОПЛ №2 на виконання рекомендацій, наданих після моніторингового візиту, за допомоги регіонального координатора взаємодії з громадськістю Уповноваженого з прав людини у Волинській області налагоджена співпраця з центром надання безоплатної вторинної правової допомоги. У решті відвіданих установ така взаємодія відсутня.

#### **Моніторинг закладів, які надають паліативну допомогу**

Протягом 2016 року було здійснено **20 візитів** до закладів системи охорони здоров'я, які надають паліативну допомогу: 11 – до лікувальних закладів (відділень, палат) та 6 – до будинків дитини. З них 7 закладів було відвідано повторно.

За цей період стосовно унормування та удосконалення порядку надання паліативної допомоги як дорослому, так і дитячому населенню в Україні не відбулося. Незмінними залишилися стаття 35-4 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та недосконалий Порядок надання паліативної допомоги, затверджений наказом МОЗ України від 21.01.2013 р. № 41.

У переважній більшості відвіданих закладів паліативної допомоги виявлені такі системні порушення:

**Основні функції закладів (відділень, палат, ліжок) (надалі – відділення) не відповідають основам законодавства у сфері надання паліативної допомоги.** Зокрема, у хоспісних відділеннях Олеської, Старосамбірської та Сокальської районних лікарень Львівської області були виявлені пацієнти, які перебувають там тривалий час (понад п'ять років). З медичної документації пацієнтів хоспісного відділення Сокальської районної лікарні вбачається, що п'ятьом пацієнтам призначено лише «стаціонарний догляд». Вони потребували не паліативної, а соціальної допомоги – соціальної послуги стаціонарного догляду, яка надається в інтернатах, пансіонатах або стацвідділеннях терцентрів системи соціального захисту населення. Серед пацієнтів були і такі, кого влаштували у відділення тому, що вони зазнавали насильства з боку рідних.

Відділенням «Хоспіс» Київської міської клінічної лікарні № 10 фактично надавалися послуги як закладом сестринського догляду або інтернатною установою, адже пацієнти перебували у ньому по 2-3 роки. Під час повторного візиту встановлено, що чисельність осіб без постійного місця проживання, які потребували відновлення документів, що засвідчують особу, з 2014 по 2016 рік з 23 збільшилася до 29 осіб.

***Невирішеність питання унормування надання паліативної допомоги благодійними та приватними закладами.***

У 2016 році були проведені моніторингові візити до госпісу «Святої Єлени» (м. Коростень Житомирської обл.) та благодійної установи Госпіс «Архангела Михаїла» (м. Запоріжжя), засновниками яких відповідно є Товариство Червоного Хреста та регіональні управління Української Православної церкви.

У закладах відсутнє ліцензування діяльності на медичну практику, а госпіс «Святої Єлени» взагалі не мав жодних статутних документів. В ньому відсутній кваліфікований персонал для надання паліативної допомоги та належного обслуговування. Департаменти охорони здоров'я Житомирської та Запорізької областей та засновники зазначених закладів не вжили жодних заходів щодо організації надання паліативної допомоги відповідно до міжнародних підходів та національних стандартів.

***Неналежне надання медичної допомоги та невиконання основного завдання паліативної допомоги: попередження та лікування хронічного больового синдрому.***

Відповідно до чинного наказу МОЗ «Про організацію паліативної допомоги в Україні» від 21.01.2013 р. № 41 паліативна допомога надається безоплатно за направленням закладу охорони здоров'я. Натомість пацієнтів продовжують влаштовувати до хоспісів/паліативних відділень за бажанням родичів.

Під час візиту у хоспісних відділеннях Олеської, Старосамбірської та Сокальської районних лікарень Львівської області опіоїдні анальгетики у відділеннях взагалі були відсутні, хоча в хоспісному відділенні Старосамбірської районної лікарні створені всі умови для зберігання таких препаратів. У разі наявності у пацієнта больового синдрому медична сестра змушена йти до районного центру для отримання необхідних препаратів. Така ситуація суперечить нормам наказу МОЗ від 07.08.2015 р. № 494.

**Моніторинг будинків дитини**

Відповідно до Концепції розвитку будинків дитини на період до 2017 року, затвердженої наказом МОЗ України від 02.02.2010 р. № 70, пріоритетом діяльності будинків дитини обрано розвиток системи надання реабілітаційних послуг, зокрема, надання медико-соціальної реабілітації дітям, які опинилися у складних життєвих обставинах.

У результаті трансформації будинків дитини виникла потреба в наданні паліативної допомоги дітям, яка суттєво відрізняється від допомоги дорослому населенню, однак нормативно не врегульована в Україні. Наразі будинки дитини керуються у своїй діяльності Типовим положенням про будинок дитини, затвердженим наказом МОЗ України

від 18.05.1998 р. № 123, яке не відповідає сучасним вимогам міжнародних стандартів і потребує змін.

За сайті МОЗ України ще у вересні 2015 року розміщено проект спільного наказу МОЗ та Мінсоцполітики «Про затвердження Типового положення про будинок дитини», однак він до цього часу не затверджений. ([http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20150930\\_0.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20150930_0.html))

Зазначені проблеми були обговорені 01.12.2016 р. в офісі Уповноваженого з прав людини під час роботи круглого столу «Стан впровадження європейських стандартів при реалізації прав осіб з інвалідністю на медичну допомогу».

Під час моніторингу НПМ будинків дитини були виявлені *такі недоліки та системні проблеми:*

1. Відповідно до Порядку надання паліативної допомоги, затвердженого наказом МОЗ від 21.01.2013 р. № 41, паліативна допомога надається закладами охорони здоров'я за умов наявності у них відповідних сертифікату і ліцензій. Натомість у більшості будинків дитини, де перебувають важко хворі вихованці, які потребують паліативної допомоги, *відсутнє ліцензування діяльності, пов'язаної з придбанням, перевезенням, зберіганням, реалізацією (відпуском), використанням та знищенням наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.*

2. Вихованців з важкими вадами та обмеженою життєдіяльністю *не виносять на вулицю*, оскільки вони як правило, проживають у кімнатах на другому або третьому поверхах в закладах, де немає ліфтів (спеціалізований обласний будинок дитини м. Боярки).

3. У зв'язку з відкриттям у будинках дитини реабілітаційних відділень, напруження на спеціалістів, які беруть участь у реабілітаційних заходах, збільшилася. Аналізуючи документацію цих спеціалістів у відвіданих будинках дитини, слід дійти висновку, що *реабілітаційні послуги переважно надаються дітям, які тимчасово перебувають у закладі*, тоді як важкохворим вихованцям такі послуги взагалі не надавались. Винятком є Одеський міський спеціалізований будинок дитини № 1, де створено паліативне відділення.

4. *Накопичування соціальних виплат на рахунках дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування*, опіку над якими здійснює заклад. На особистих рахунках дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування знаходилась велика сума особистих коштів (30–50 тис. грн), які можна було б ефективно використати для лікування важко хворих дітей. Зазначене виявлено у Запорізькому обласному спеціалізованому будинку дитини «Сонечко», Тернопільському обласному спеціалізованому будинку дитини та ін.

### **Моніторинг протитуберкульозних закладів**

Під час візитів до протитуберкульозних закладів виявлені проблеми і недоліки, які призводять до порушення прав пацієнтів, взятих під варту.

*Порушення права на належне лікування.* У Київській міській туберкульозній лікарні № 2 (далі – КМТЛ № 2) взятих від варту осіб повертають до слідчого ізолятора на тривалий час для проведення слідчих дій або щоб забезпечити їх участь у судових засіданнях. При цьому медперсонал лікарні не попереджається, медичні документи та ліки до СІЗО та ІВС не передаються, що призводить переривання лікування хворих на туберкульоз ув'язнених. Зазначене є неприпустимим, оскільки перерва в лікуванні сприяє розвитку стійких до терапії форм туберкульозу.

*Незабезпеченість санітарно-епідемічного режиму.* Взяті під варту пацієнти, хворі на хіміорезистентний туберкульоз, користувалися санвузлами спільно з пацієнтами на вперше діагностований чи рецидивний туберкульоз. У КМТЛ № 2 були відсутні графіки та журнали кварцувань приміщень. Молодший медичний персонал не допускався до санітарної обробки палат. Зазначене не забезпечує інфекційний контроль, дотримання якого передбачено наказом МОЗ України «Про затвердження Стандарту інфекційного контролю за туберкульозом в лікувально-профілактичних закладах, місцях довгострокового перебування людей та проживання хворих на туберкульоз» від 18.08.2010 р. № 684.

*Порушення прав на належні умови лікування.* У палатах для взятих під варту осіб названого вище закладу було брудно, недостатньо освітлення та вентиляції, корзини зі сміттям переповнені, поруч – віники. Державними санітарними нормами та правилами «Дезінфекція, передстерилізаційне очищення та стерилізація медичних виробів в закладах охорони здоров'я», затвердженими наказом МОЗ України від 11.08.2014 р. № 552, встановлено, що в палатах, де лікуються хворі на туберкульоз, має бути лише вологе прибирання. Пацієнти говорили, що під час прибирання персонал лише «змітає сміття».

Така ж ситуація виявлена під час моніторингу аналогічних відділень у Хмельницькому і Чернігівському обласних протитуберкульозних диспансерах.

У всіх відвіданих закладах в таких палатах хворі прали і сушили свій одяг, що є неприпустимо для хворих на туберкульоз, оскільки підвищувало і так високу вологість в приміщеннях.

*Порушення права на прогулянки.* У КМТЛ № 2, як і аналогічному закладі Чернігівської області, палати для пацієнтів, взятих під варту, розташовані на останньому поверсі. Прогулянкові майданчики для таких пацієнтів не обладнані, хворі взагалі не гуляли на свіжому повітрі.

Деякі із них перебували в лікарні без доступу до свіжого повітря по півроку. У Хмельницькому ОПТД попри наявність спеціально обладнаного прогулянкового майданчика пацієнти на час візиту (січень 2016 року) також не гуляли через відсутність відповідного одягу.

У відділенні для взятих під варту осіб були відсутні приміщення для відвідування, у тому числі захисниками, що є *порушенням права на правову допомогу*.

Порушуються права осіб, взятих під варту, які лікуються у протитуберкульозних медичних закладах, на *отримання передач*. У Хмельницькому ОПТД і Чернігівському ОПТД такі пацієнти не отримували передач взагалі. Для пацієнтів Київської МТЛ № 2 визначено ускладнений порядок передачі передач: спочатку передачу мають відвезти до Київського слідчого ізолятора, отримати дозвіл, потім привезти до лікарні у м. Гостомель, де вона територіально знаходиться.

**Реагування на внесені Уповноваженим з прав людини подання та надані рекомендації** знайшли своє відображення в:

– Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу», яким визнано неконституційним положення частини другої зазначеної статті стосовно госпіталізації особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра без судового контролю;

– наказі МОЗ України «Про затвердження Правил застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації» від 24.03.2016 № 240;

– наказі МОЗ України «Про затвердження форм первинної облікової документації та інструкцій щодо їх заповнення» від 15.09.2016 № 970, яким затверджено форми первинної облікової документації та інструкції що усвідомленої згоди особи на проведення психіатричного огляду, амбулаторну психіатричну допомогу, госпіталізацію і лікування в психіатричному закладі, у т.ч. окремо малолітніх осіб.

Водночас потребують *пришвидшення прийняття проекти нормативних актів*, що знаходяться на обговоренні, зокрема:

– спільного наказу МОЗ, МВС та Мінюсту України «Про затвердження Порядку взаємодії закладів охорони здоров'я, органів та підрозділів Національної поліції, слідчих ізоляторів та установ виконання покарань щодо надання медичної допомоги затриманим,



особам, узятим під варту та засудженим, хворим на туберкульоз, та забезпечення їх лікуванням»;

– нової редакції Порядку надання паліативної допомоги, затвердженого наказом МОЗ України від 21.01.2013 р. №41 (в частині надання паліативної допомоги дітям, особам з психічними розладами, хворим на туберкульоз);

– нової редакції Типового положення про будинок дитини, затвердженого наказом МОЗ України від 18.05.1998 №123.

**Рекомендації Верховній Раді України:**

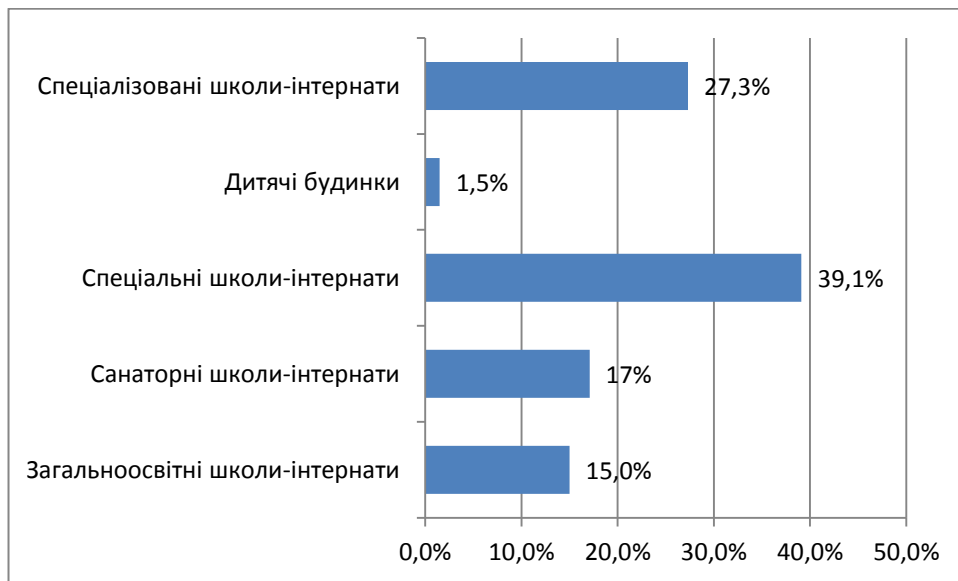
прискорити розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання психіатричної допомоги» від 15.04.2016 № 4449 (у другому читанні);

внести зміни до статті 35<sup>-4</sup> Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» щодо надання паліативної допомоги дітям.

**6.2.8. Моніторинг закладів системи освіти**

Згідно з інформацією, наданою Департаментами освіти і науки обласних та Київської міської державних адміністрацій, в Україні функціонують 564 навчальні заклади інтернатного типу (за виключенням шкіл та училищ соціальної реабілітації). Із них: загальноосвітніх шкіл-інтернатів – 75, загальноосвітніх санаторних шкіл-інтернатів – 68, спеціальних шкіл (у тому числі навчально-реабілітаційних центрів, спеціальних навчально-виховних комплексів) – 294, дитячих будинків – 37, спеціалізованих шкіл різного типу з поглибленим вивченням окремих предметів – 89 (див. рис.).

В інтернатних закладах станом на вересень 2016 року проживало і навчалось 95743 дітей, із них 1381 дітей-сиріт та 4384 дітей, позбавлених батьківського піклування, що становить 6 % від загальної кількості дітей.



*Кількість дітей в інтернатних закладах різного типу (у %)*

У 2016 році було здійснено 33 моніторингові візити до закладів системи освіти України. Із них до: 15 спеціальних шкіл-інтернатів, 7 санаторних шкіл, 6 загальноосвітніх та спеціалізованих шкіл-інтернатів та 5 дитячих будинків.

Під час моніторингових візитів були виявлені системні проблеми та порушення, серед яких:

**1. Проблеми деінституалізації інтернатних закладів**

В Україні зменшується кількість закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, натомість збільшується кількість спеціалізованих шкіл-інтернатів з поглибленим вивченням окремих предметів. Збільшення відбувається за рахунок реперофілювання загальноосвітніх навчальних закладів в спеціалізовані.

У спеціалізованих навчальних закладах, крім реалізації права на загальну середню освіту, мають бути створені умови для навчання талановитої обдарованої молоді та залучення для системної науково-дослідницької, пошукової і експериментальної роботи. Однак досягнення цієї мети відбувається шляхом фактичного вилучення дітей із сімей, що порушує право дітей на проживання в сім'ї разом з батьками, як це передбачено ст. 11 Закону України «Про охорону дитинства» та суперечить ідеям деінституалізації, рекомендації щодо якої надані в Рекомендаціях ПАРЄ 1601 (2003) «Про поліпшення становища дітей, які перебувають в установах державної опіки».

Головним завданням цих закладів у Статутах визнано розвиток особистості учня, при цьому у Конвенції ООН з прав дитини чітко встановлено, що «дитині для повного і гармонійного розвитку її особи необхідно зростати в сімейному оточенні». Сумніви викликає не доцільність існування спеціалізованих навчальних закладів, а його тип –

школа-інтернат. Такі заклади могли би надавати освітні послуги як спеціалізовані школи для мешканців міст та навколишніх сіл із збереженням можливості для дітей проживати у сім'ї або в інших сімейних формах виховання.

Попри зменшення кількості *дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування* в інтернатних закладах наповнюваність шкіл залишається високою. Насамперед це стосується спеціалізованих шкіл-інтернатів. Так, у Київському ліцеї-інтернаті № 23 «Кадетський корпус» з посиленою військово-фізичною підготовкою проживає і навчається 691 учень, у Буштинській гімназії-інтернаті гуманітарного профілю I-III ступенів Закарпатської області – 679, у Володимир-Волинській спеціалізованій школі-інтернаті I-III ступенів «Центр освіти та соціально-педагогічної підтримки» Волинської області – 620.

Така кількість вихованців в закладі інтернатного типу не може забезпечити індивідуальний підхід до освіти дітей та розвиток їх потенційних можливостей у зв'язку із відсутністю необхідних для цього ресурсів. Це також суперечить Рекомендаціям Ради Європи щодо догляду за дітьми (Gudbrandsson, 2004). Відповідно до Рекомендацій великою інституцією є місце перебування 25 і більше дітей, які живуть разом в одній будівлі.

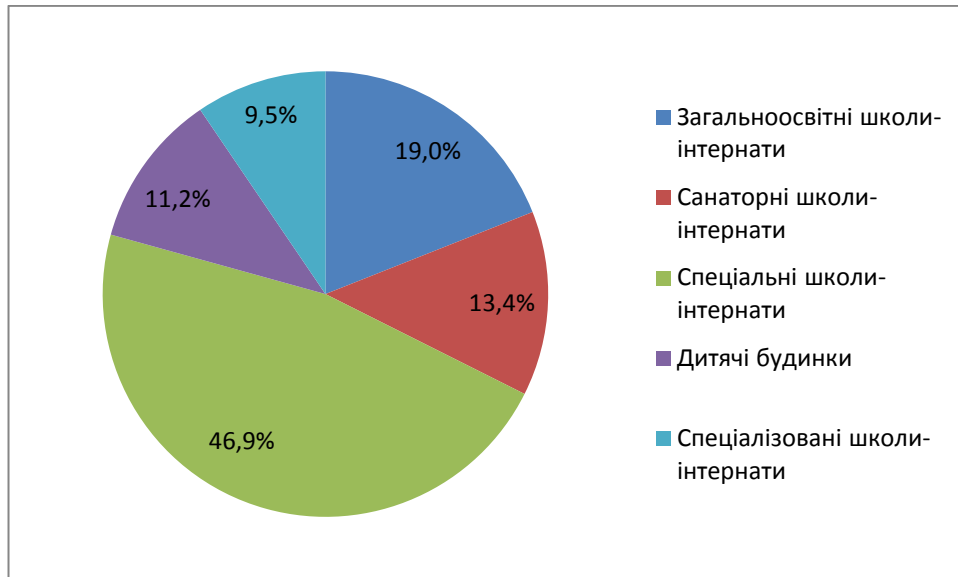
Водночас є загроза передчасного закриття спеціальних шкіл-інтернатів або їх недоцільного об'єднання. Наприклад, комунальний заклад «Косівщинська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат» Сумської області є єдиним навчальним закладом в області, де надаються унікальні реабілітаційні послуги дітям із вадами слуху. Працівники закладу побоюються об'єднання із спеціальною школою-інтернатом для глухих дітей, що негативно позначиться на реабілітаційному процесі слабчучих дітей, оскільки в середовищі нечуючих такі люди повертаються до використання жестової мови.

Залишається проблемою залучення керівників шкіл до суспільного обговорення реорганізації інтернатних закладів. Так, під час візитів до спеціальних шкіл в Одеській області керівники закладів зазначали, що у них відсутня будь-яка офіційна інформація про реорганізацію або закриття навчальних закладів, що створювало значне соціально-психологічне напруження у педагогічних колективах.

## **2. Порушення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування**

- **Право на належний захист житлових та майнових прав.** Згідно із статистичними даними обласних Департаментів освіти і науки України, із загального числа *дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування*, які перебувають в інтернатних закладах системи освіти України, 46,9 % навчаються у спеціальних загальноосвітніх школах (навчально-реабілітаційних центрах,

спеціальних навчально-виховних комплексах), 19 % – у загальноосвітніх школах-інтернатах, 13,4 % – у загальноосвітніх санаторних закладах, 11,2 % – будинках дитини, 9,5 % – в спеціалізованих загальноосвітніх навчальних закладах.



***Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в закладах системи освіти України***

В ході моніторингу виявлені проблеми, що пов'язані із забезпеченням належного захисту житлових та майнових прав дітей.

В особових справах дітей Городнянської загальноосвітньої школи-інтернату Чернігівської обласної ради є рішення органів опіки та піклування про закріплення за вихованцями житла. Утім, відсутня будь-яка інформація про те, яким чином здійснюється контроль за його збереженням.

Усі діти в школі, яким призначено аліменти, їх не отримують. Водночас моніторинговій групі не було надано документів, які б свідчили про заходи, що вживаються адміністрацією закладу з метою відновлення права дітей на отримання аліментів.

У комунальному закладі «Загальноосвітня школа-інтернат I-II ступенів № 2 для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування м.Маріуполя, є проблеми із здійсненням контролю за збереженням житла дітей, які прибули на навчання із шкіл-інтернатів обласного підпорядкування у зв'язку з відсутністю зв'язку із відповідними соціальними службами на тимчасово непідконтрольній владі території Донбасу.

***Матеріальне забезпечення дітей-сиріт та дітей,  
позбавлених батьківського піклування***

Неврегульованим залишається питання виплати грошової допомоги випускникам, які мають статус дітей-сиріт або дітей, позбавлених батьківського піклування, що передбачено ч. 7 ст. 8 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Порядок виплати цієї допомоги здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» від 05.04.1994р. № 226, норми якої суперечать вищевказаному Закону в частині виплати цієї допомоги. Якщо Закон вимагає забезпечення виплат всім випускникам, то постанова обмежує їх права додатком – за умови працевлаштування. Оскільки переважна більшість випускників Вознесенської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату Миколаївської обласної ради в подальшому навчається у ПТНЗ, соціальна допомога їм не виплачувалась, через що органи прокуратури подали позов до суду щодо виплати зазначеної допомоги.

Незважаючи на численні роз'яснення Міністерства освіти і науки, які надаються управлінням освіти і науки, під час моніторингового візиту до комунального закладу «Загальноосвітня школа-інтернат I-II ступенів № 2 для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в суді перебувало 22 справи. У зв'язку з цим соціальний педагог школи-інтернату постійно перебуває на засіданнях суду, що впливає на результативність роботи з дітьми, які потребують постійного соціально-педагогічного супроводу.

**3. Проблема соціалізації та працевлаштування випускників спеціальних шкіл**

Для випускників спеціальних шкіл-інтернатів існують обмеження у виборі напряму допрофесійної підготовки, при цьому не враховуються індивідуальні особливості, потенційні можливості, знання, уміння та навички вихованців.

Так, у комунальному закладі «Спеціальна школа-інтернат № 37 Донецької обласної ради» випускники можуть отримувати робітничі професії лише в будівельному ліцеї. Після закінчення навчання у ньому діти мають проблеми із працевлаштуванням. Подібна ситуація є в Вознесенській спеціальній загальноосвітній школі-інтернаті Миколаївської обласної ради та в багатьох спеціальних школах-інтернатах України.

Залишається складною для вирішення проблема соціалізації вихованців спеціальних шкіл-інтернатів. Так, у Маріупольській



спеціальній школі-інтернаті № 37 навчається 167 дітей, які мають порушення в інтелектуальному розвитку. Діти обмежені у спілкуванні із іншими дітьми, тому що відсутня взаємодія і спільні проекти з іншими загальноосвітніми закладами міста.

#### **4. Проблеми медичної реабілітації дітей з інвалідністю**

У більшості з відвіданих санаторних шкіл створені і умови для медичної реабілітації дітей з порушеннями здоров'я. Однак в загальноосвітніх і спеціальних школах-інтернатах виявлені проблеми з наданням дітям реабілітаційних послуг. Школи не мають сучасного устаткування для здійснення медичної реабілітації. Так, у Городнянській школі-інтернаті Чернігівської обласної ради навчаються 5 дітей з інвалідністю. У медичній документації зазначено, що діти з інвалідністю востаннє проходили курс реабілітації в Чернігівському реабілітаційному центрі для дітей «Відродження» ще у 2011 році при потребі – 2-3 рази на рік.

#### **5. Порушення права дітей, які проживають в сільській місцевості**

Санаторні школи не забезпечують у повному обсязі реалізації права дітей із сільської місцевості на отримання освіти в охоронних умовах, що є порушенням ст. 24 Конвенції про права дитини. Так, у гімназії-інтернаті № 13 з санаторними класами м. Києва навчаються 66,3% дітей, які проживають за місцем розташування навчального закладу – в Солом'янському районі. вихованці санаторної школи-інтернату № 20 м. Києва є мешканцями Шевченківського району.

У Маріупольській загальноосвітній санаторній школі-інтернаті I-II ступенів № 11 Донецької обласної ради 293 учні із 379 учнів, зарахованих на навчання, проживають у місті Маріуполь.

У Черкаській санаторній школі навчаються і лікуються 80% міських дітей. За словами медичного персоналу закладу, у районних лікарнях Черкаської області не вистачає лікарів-ортопедів, які б надавали висновки щодо необхідності навчання дітей, хворих на сколіоз, у санаторній школі м. Черкаси. Таким дітям надають направлення на навчання в санаторній школі лише в обласній лікарні, в якій лікар-ортопед веде прийом один день в тиждень. Отже діти з районів, за твердженнями працівників школи, часто потрапляють на навчання до школи з охоронним режимом, маючи вже II-III ступені захворювання.

Водночас виявлено, що у відвіданих санаторних школах здебільшого діти навчаються з першого по випускний клас, що суперечить Положенню про санаторну школу, в якому зазначений термін навчання дітей – протягом одного року.

#### **6. Забезпеченість підручниками спеціальних шкіл**

Існує проблема із забезпеченням шкіл, в яких навчаються діти з вадами розумового розвитку, підручниками та дидактичними

матеріалами, систематизованими сучасними методичними посібниками з окремих навчальних предметів і курсів інваріантної складової частини, які розроблені у достатній кількості для педагогів загальноосвітніх шкіл. Забезпечення ними шкіл повинно відбуватися за рахунок місцевого бюджету. На практиці вчителі самостійно купують дидактичні матеріали за власні кошти.

За інформацією Інституту модернізації змісту освіти, науковими співробітниками установи розробляється оновлений базовий перелік корекційно-розвиткових засобів навчання, який містить опис дидактичних засобів за нозологіями. Проте, кошти з державного бюджету на закупівлю корекційно-розвиткових засобів не виділяються.

Існує також проблема із забезпеченням сліпих дітей підручниками шрифтом Брайля. Кошти на підручники виділяються із розрахунку середньої вартості підручника, помноженої на тираж. Проте, середня вартість підручника шрифтом Брайля близько 4000 тис грн, а тираж від 40 до 100 примірників.

## **7. Неналежні умови проживання дітей**

За результатами моніторингових візитів виявлені порушення прав вихованців на приватність і особистий простір, достойний рівень життя та навчання.

*Дотримання температурного режиму.* У спальному корпусі комунального закладу «Гребениківська спеціальна школа-інтернат» Сумської області не дотримується температурний режим: у спальних кімнатах, навчальних кабінетах під час моніторингового візиту температура становила лише 11-15 градусів тепла.

*Штучне освітлення.* У комунальному закладі «Косівщинська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат» Сумської області недостатнє штучне освітлення в коридорах та спальних кімнатах. Подібна картина спостерігалася в інших відвіданих спеціальних загальноосвітніх школах-інтернатах Сумської області.

Під час самопідготовки в Богодухівському спеціалізованому навчально-виховному комплексі Харківської обласної ради вихованці виконували домашні завдання при недостатньому штучному освітленні. Було відсутнє освітлення також у душових кімнатах, що розташовані у підвальному приміщенні, не освітлена територія закладу у нічний час.

*Потреба у капітальних ремонтах приміщень.* Значна кількість недоліків, виявлених під час моніторингових візитів до закладів системи освіти, стосується необхідності проведення ремонтних робіт у душових, пральнях, актових та спортивних залах. Зокрема, потребували ремонту:

- дах навчального корпусу та приміщення пральні Переяслав-Хмельницької загальноосвітньої школи-інтернату Київської обласної ради;

- покрівля учбового та спальних корпусів і харчоблоку Богодухівського спеціалізованого навчально-виховного комплексу Харківської обласної ради;
- стеля і стіни спортивного залу та лазня Рівнянської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату I-III ступенів Кіровоградської обласної ради;
- дах будівлі загальноосвітньої санаторної школи-інтернату № 20 м. Києва та заміни труб холодного та гарячого водопостачання в підвалах навчального і спального корпусів;
- малий спортивний зал і прогулянковий двірник школи-гімназії №13 м. Києва;
- навчальні приміщення Маріупольської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату № 37.

### **Стан виконання рекомендацій Уповноваженого, наданих протягом**

#### **2016 року Міністерству освіти і науки України**

Рекомендації враховувались державними органами під час розроблення у 2016 році нормативно-правових актів, зокрема у:

- 1) постанові Кабінету Міністрів України від 26.10. 2016 р. № 753 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 р. № 585», відповідно до якої з 1 вересня 2017 року припинено набір учнів до підготовчих та перших класів спеціальних шкіл (шкіл-інтернатів) та забезпечено умови для навчання цих дітей у спеціальних або інклюзивних класах загальноосвітніх навчальних закладів;
- 2) постанові Кабінету Міністрів України від 27.09. 2016 р. № 671 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», якою затверджено нові форми документів про освіту для випускників з порушеннями розумового розвитку, які отримали базову загальну середню освіту за спеціальною програмою, та випускників з помірною розумовою відсталістю.
- 3) наказі МОН України від 29.04.2016 № 476 «Про надання грифів Міністерства освіти і науки України навчальній літературі для дітей з особливими освітніми потребами», яким затверджено перелік навчальної літератури для спеціальних навчальних закладів.

### **6.2.9. Результати моніторингу установ Міністерства соціальної політики України**

Протягом 2016 року працівниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спільно з представниками громадськості здійснено 93 моніторингові візити (у тому числі 18 повторних) до закладів системи соціального захисту населення, зокрема відвідано: 24 психоневрологічних інтернати (далі – ПНІ), 15 геріатричних пансіонатів (далі – ГП), 5 будинків-інтернатів для людей похилого віку та інвалідів (далі – БІ), 35 стаціонарних відділень територіальних центрів (далі – СВТЦ), 12 дитячих будинків – інтернатів (далі – ДБІ), 1 центр соціально-психологічної реабілітації дітей, 1 – соціальна установа з надання паліативної допомоги.

Пунктом 14 Плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 року № 208-р (далі – план заходів), місцевим держадміністраціям та органам місцевого самоврядування рекомендовано протягом 2015-2016 років здійснити затвердження регіональних планів заходів з реорганізації стаціонарних інтернатних установ та закладів, зокрема шляхом утворення при таких установах та закладах відділень денного, тимчасового перебування, для створення можливості проживання осіб, які отримують соціальні послуги вдома.

Результати моніторингових візитів свідчать про відсутність у стаціонарних інтернатних установах затверджених планів заходів з реорганізації та, як наслідок, про низьку поінформованість з питань їх реорганізації.

Під час моніторингових візитів протягом 2016 року в інтернатних установах було виявлено **випадки жорстокого або такого, що принижує людську гідність, поводження з підопічними**, що свідчить про наявність проблемних питань, зокрема:

- **відсутність унормування застосування фізичного обмеження** для осіб, які страждають на психічні розлади, що перебувають в установах соціальної сфери, зокрема в ПНІ та ДБІ. Попри те, що наказом Міністерства охорони здоров'я України від 24.03.2016 № 240 затверджено Правила застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, норми цих Правил не поширюються на установи соціального захисту населення;

- **ненадання спеціалізованої допомоги підопічним з важкими психічними розладами або у станах загострення хвороб у ПНІ**

Як приклад, в Червонооскільському ПНІ виявлено такий факт: через віддаленість від обласного центру (150 км) спеціалізована бригада невідкладної допомоги в інтернат не приїжджає, доставляти хворих до лікарні адміністрації установи доводиться самотужки. Надавати утриманцям необхідну та якісну медичну допомогу і забезпечити належний догляд інтернат не має можливості через відсутність лікаря-

психіатра (посада вакантна), ліцензій на медичну практику та провадження господарської діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів установа не має.

У Святошинському ПНІ існувала проблема з госпіталізацією при загостренні стану здоров'я підопічних до ТМО "Психіатрія", оскільки, зі слів лікарів інтернату, їм часто відмовляють у госпіталізації. Лікар інтернату змушений був призначати лікування та надавати спеціалізовану медичну допомогу попри те, що інтернат не має ліцензії на медичну практику;

**- застосування фіксації та ізоляції**

Відповідно до наказу МОЗ "Про затвердження Правил застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації" від 24.03.2016 р. № 240 фізичне обмеження призначає лише лікар-психіатр і зазначає факт та обґрунтування застосування фізичного обмеження підопічних у медичній документації. Втім, як свідчить моніторинг, застосовується фіксація вихованців та підопічних середнім та молодшим медперсоналом (Залучанський ДБІ);

**- довготривале призначення нейролептичних препаратів**

Виявлені випадки лікування підопічних аміназином, яке триває роками без зміни дозування та корекції схеми з урахуванням стану здоров'я (Петриківський ДБІ, Малостаросільський ПНІ). Зазначене суперечить вимогам наказу МОЗ України від 27.10.2000 р. № 271 «Критерії діагностики і лікування психічних розладів та розладів поведінки», якими визначено, що дозування і термін лікування переглядаються після кожного медичного огляду лікарем-психіатром, а тривалість лікування препаратом аміназин становить 30-45 днів;

**- поведження, що принижує людську гідність**

Під час візитів учасники моніторингу часто виявляли підопічних, які мали неохайний вигляд: з непідстриженими нігтями та волоссям, у одязі, що не відповідав розміру та сезону, тощо (Тур'я-Реметівський ПНІ, Горностайпільський БІ, СВТЦ Турійського району).

Також виявлено випадки невиконання обов'язкових санітарно-гігієнічних процедур та неналежного догляду за ліжковими хворими (СВТЦ Василівського району Дніпропетровської області та Тетіївського району Київської області)

Так, наприклад, у приміщенні СВТЦ Тетіївського району, який двічі відвідала моніторингова група, відчувався стійкий сморід сечі. У відділенні проживають лежачі підопічні, однак на жодному з них не було підгузків, а підопічного Б. виявили без білизни у мокрій постілі (під час першого візиту – ще й у випорожненнях). Його тіло потребувало обробки з метою профілактики пролежнів. Персонал стверджував, що



він скидає підгузки, однак біля ліжка їх виявлено не було. Відсутні спеціальні туалетні стільці, відра з випорожненнями вчасно не виносяться;

- **застосування насильства до хворих людей**

Випадки застосування сили з боку персоналу зафіксовані у Вінницькому ГП, Горностайпільському Бі. Підопічні СВТЦ Тетіївського району скаржилися на побиття їх персоналом. Реакція одного з цих підопічних на різкі рухи завідувачки відділенням фактично це підтвердила. (див. [www.youtube.com/watch?v=9SQqvRiDAtg](http://www.youtube.com/watch?v=9SQqvRiDAtg));

- **надмірний контроль персоналу за підопічними, що формує у них набуту безпорадність:** необґрунтоване перешкоджання мешканцям виходу з установи; наявність на дверях житлових кімнат зовнішніх шпінгалетів, заґратованих дверей та вікон; відсутність вільного доступу до санітарних кімнат; відсутність можливості вільного перегляду телепередач (Вінницький ГП, СВТЦ Тальнівського району, Чорторійський ПНІ);

- **панування в установах загальної атмосфери неповаги до людини**

Грубе поводження з боку персоналу: втручання в особисте життя мешканців, коли без дозволу, не постукавши у двері, персонал заходить до кімнат, та звертається до підопічних на підвищених тонах та із використанням нецензурної лексики тощо. При поселенні підопічних не враховуються особливості інтелектуального розвитку та інтересів, що за відсутності психологів в установах призводить до конфліктів. (Чернівецький ГП, Центр соціальних послуг УПСЗН Уманської міської ради, Дніпропетровський ГП, Горностайпільський Бі, СВТЦ Тальнівського і Тетіївського районів);

- **порушення права на працю та захист від експлуатації**

Підопічні, які визнані судом недієздатними, впродовж дня безоплатно працюють на підсобному господарстві та сільськогосподарських роботах, що видається за працетерапію. Однак така праця є порушенням *ст. 5 Закону України «Про психіатричну допомогу»*, згідно з якою трудова реабілітація передбачає полегшені умови праці. Подібний вид трудової діяльності, особливо з урахуванням його тривалості, відповідно до вимог *ст. 25 цього Закону* має передбачати відповідну винагороду. Зазначене виявлено у Хотинському, Тур'я-Реметівському, Любомирівському, Чорторійському ПНІ, Мукачівському і Петриківському ДБІ).

Наявність системних проблем призводить до **порушення права осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу**. Серед таких проблем, насамперед: відсутність в стаціонарних установах соціального захисту сертифікату державної акредитації закладу охорони здоров'я, ліцензії на право провадження господарської діяльності з медичної практики та

ліцензії на здійснення діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Лікарі, які є працівниками інтернатних установ, не мають повноважень здійснювати призначення та надавати медичну допомогу підопічним/вихованцям цих установ.

- *Відсутність належної медичної допомоги важко хворим дітям.* За фактом неналежного виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей працівниками Залучанського дитячого будинку-інтернату Снятинським відділенням поліції Косівського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Івано-Франківській області здійснюється досудове розслідування за матеріалами кримінального провадження (№12015090230000357 від 13.10.2016 року за ч. 1 ст. 137 КК України).

- *Відсутність взаємодії стаціонарних установ соціального обслуговування та закладів охорони здоров'я:* в частині надання паліативної допомоги, зокрема знеболення; відмови лікарень госпіталізувати людину без письмового пояснення; вимагання від установ при госпіталізації підопічних забезпечення їх медикаментами, медичним інструментарієм та витратними матеріалами у випадку проведення оперативного лікування. (Луцький ГП, Святошинський ПНІ, Снятинський ДБІ, Чернівецький, Одеський ГП).

- *Низький рівень кваліфікації персоналу.* Персонал установ не володіє знаннями й навичками та не відповідає кваліфікаційним вимогам, визначеним “Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 80. Соціальні послуги”, затвердженим наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 14.10.2005 р. № 324. (Вінницький ГП, Попаснянський, Хотинський ПНІ, СВТЦ Тетіївського, Тальнівського районів, Залучанський ДБІ).

- *Відсутність щорічних поглиблених оглядів* вузькопрофільними спеціалістами та флюорографічних обстежень (Горностайпільський ГП, СВТЦ Заставнівського (сmt.Кострижівка), Іршавського районів, Уманської міської ради).

- *Невиконання ст. 23 Закону України “Про психіатричну допомогу”,* відповідно до якої не рідше одного разу на рік має проводитись огляд осіб, які перебувають у психоневрологічних та дитячих будинках-інтернатах, лікарською комісією за участю лікаря-психіатра з метою вирішення питання щодо подальшого їх утримання у цих закладах або щодо можливості перегляду рішень про неієздатність тих, хто такими визнаний ухвалою суду (Ржавецький ПНІ, Залучанський, Снятинський ДБІ).

- *Відсутність або некоректне ведення медичної та іншої документації.* Наразі не існує розроблених та затверджених форм ведення внутрішньої документації для установ соціального захисту, що призводить до її повної відсутності (Ржавецький ПНІ,

Дніпропетровський ГП, Снятинський ДБІ, СВТЦ Уманської міської ради, СВТЦ Заставнівського району (сmt.Кострижівка).

Під час моніторингових візитів у 2016 році виявлені порушення права **на реабілітацію осіб з інвалідністю, інших вразливих категорій населення**, при цьому найгірша ситуація (майже половина виявлених порушень) – у СВТЦ.

Найсерйознішими порушеннями прав осіб з інвалідністю є:

- *відсутність індивідуальних програм реабілітації (далі – ІПР), контролю за їх виконанням та термінами поновлення* (СВТЦ Городенківського, Василівського, Буського, Старосамбірського, Заставнівського, Іршавського, Хустського, Тальнівського районів та міста Умань, Одеський ГП, Горностайпільський БІ, Тиврівський ГП, Хотинський ПНІ);

- *формальне заповнення МСЕК індивідуальних програм реабілітації, без огляду та спілкування з людьми з інвалідністю;*

- *відсутність взаємодії стаціонарних установ соціального обслуговування з МСЕК у питаннях створення, коригування, поновлення ІПР* (Луцький ГП, СВТЦ усіх регіонів)

- *відсутність доступності та спеціальних пристосувань для осіб із вадами зору, слуху, маломобільних груп населення: пандуси не обладнані поручнями, в житлових корпусах відсутні поручні, в санітарних кімнатах відсутні будь-які пристосування, наявність високих порогів у кімнатах та коридорах* (Горностайпільський БІ, СВТЦ Кременецького, Городенківського, Василівського районів та міста Ужгород, Мукачівський ДБІ, Стрижавський ДБІ).

- *відсутність технічних та інших засобів реабілітації у підопічних стаціонарних відділень терцентрів (туалетних стільців та стільців для купання, приліжкових столиків, ходунків, крісел колісних необхідної модифікації, підйомників для ліжкових хворих, протипролежневих матраців тощо); не вживаються заходи щодо встановлення інвалідності підопічним, які не можуть самостійно пересуватись* У зв'язку з цим вони не забезпечені вкрай необхідними технічними засобами реабілітації;

- *відсутність розроблених заходів з реабілітації та умов для їх здійснення*

Жодних заходів, окрім працетерапії (прибирання території, допомога на підсобному господарстві, харчоблоці, пральні тощо), в психоневрологічних інтернатах та будинках-інтернатах немає. Відсутні заходи з фізкультурно-спортивної та соціально-побутової реабілітації, відсутні також приміщення для їх проведення (Тур'я-Реметівський ПНІ, СВТЦ усіх регіонів);

- *відсутність систем виклику персоналу для ліжкових хворих*

У більшості установ ліжково хворі просять покликати персонал інших підопічних або ж б'ють ложкою по батареях тепломережі або по металевих кружках;

*- розміщення мешканців із важкими захворюваннями та з інвалідністю на верхніх поверхах будівель*

Переважна більшість підопічних, які проживають на верхніх поверхах, за станом здоров'я мають обмежені фізичні можливості, частина з них пересувається на інвалідних візках. Через несправність або відсутність ліфтів такі підопічні роками не бувають на свіжому повітрі (СВТЦ Василівського (с. Орлянське), Заставнівського (с.мт Кострижівка), Криничанського районів, Горностайпільський БІ, Петриківський ГП, Хотинський ПНІ);

*- відсутність програм розвитку для дітей з інвалідністю, навчальних програм та методичної літератури*

Працівники-педагоги дитячих будинків-інтернатів вказують на відсутність навчальних програм та методичної літератури для роботи з дітьми I-II профілю (Кіровський, Снятинський ДБІ).

#### **Відсутність доступу до інформації**

В кімнатах ліжкових хворих відсутні телевізори (Орлянське СВТЦ Василівського району); на другому поверсі установи немає навіть радіо (СВТЦ з хоспісною та паліативною допомогою Старосамбірського району); підопічні не мають доступу до телефону (Снятинський ДБІ, Мукачівський ПНІ).

**Відсутність або обмеження видів денної зайнятості** (окрім перегляду телевізора) та дозвілля підопічних усіх СВТЦ та окремих ПНІ (Малостаросільський ПНІ, Петриківський ДБІ).

#### **Порушення права на пенсійне забезпечення**

Через відсутність затвердженого механізму використання власних коштів (25% пенсії та/або допомоги) недієздатних підопічних, опіку над якими здійснює установа, виявлено факти невикористання та накопичення таких коштів на особистих рахунках вихованок/підопічних.

Практика накопичення притаманна дитячим будинкам-інтернатам Івано-Франківської області, де на рахунках вихованок/підопічних понад 10 мільйонів гривень, зокрема: у Снятинському ДБІ - 4,5 млн грн., у Коломийському ДБІ - 2 млн 322 тис .грн, у Залучанському ДБІ – понад 3 млн гривень. Аналогічна ситуація в Мукачівському ДБІ Закарпатської області.

*Відсутній контроль за використанням пенсійних коштів недієздатних осіб, попри те, що органи опіки та піклування повинні здійснювати контроль за виконанням функцій опіки, яку виконує установа (Снятинський та Петриківський ДБІ, Тур'я-Реметівський та Михайлівський ПНІ).*

Виявлені також порушення прав дієздатних осіб, зокрема:

- *безпідставне отримання та зберігання працівниками установ власних коштів (25% пенсії) підопічних* (стаціонарні відділення Іршавського, Заставнівського, Василівського, Криничанського районних ТЦ, Уманського міського ТЦ, Мукачівського ДБІ);

- *витрачання коштів підопічних не за призначенням*, зокрема: придбання за кошти підопічних товарів для персоналу (СВТЦ Уманського міського, Тетіївського, Криничанського районів Малостаросільський ПНІ, Чорторійському ДБІ);

- *відсутність контролю за веденням обліку пенсійних коштів* (СВТЦ смт.Кострижівка Заставнівського, смт.Орлянка Василівського, Криничанського районів).

З метою з'ясування стану виконання рекомендацій, наданих за результатами моніторингових візитів, у 2016 році було здійснено **18 повторних візитів**: 7 - до психоневрологічних інтернатів, 5 - до геріатричних пансіонатів, 5 - до дитячих будинків-інтернатів та 1 - до стаціонарного відділення територіального центру.

За результатами аналізу інформації, наданої Міністерством соціальної політики України та обласними державними адміністраціями стосовно виконання рекомендацій, слід зазначити, що під час повторних візитів моніторингові групи констатували суттєве поліпшення ситуації у більшості регіонів, втім виявили й нові порушення, відносно яких готувалися акти реагування.

Так, у Тур'я-Реметівському ПНІ відбулися певні зміни: здійснено ремонт у наглядних кімнатах, в них демонтовані решітки на вікнах та ґратовані двері. Підопічних, які постійно проживали та працювали на підсобному господарстві, повернули до інтернату. При цьому кожного дня вони доставляються або самостійно ходять на роботу на підсобне господарство. Однак питання стосовно оплати праці цих підопічних залишилось невирішеним.

У Залучанському ДБІ демонтовано клітку з душовою кабіною та унітазом, яка була виявлена в одній із кімнат під час попередніх візитів до установи (19.03.2015, 07.04.2016). Замість клітки обладнана маленька гігієнічна кімната із шторкою. В цій кімнаті є бойлер для нагрівання води, унітаз, умивальник та душ. В багатьох житлових кімнатах проведено ремонтні роботи та замінені ліжка. Поряд з цим, залишаються невирішеними питання дотримання норм площі на одну особу, забезпечення вихованців меблями тощо.

У Чорторійському ПНІ з моменту здійснення першого візиту (02.12.2015 р.) також відбулися зміни: підопічні переселені в приміщення, що придатні для проживання; темно-зелені стіни перефарбовані у світлий колір, ліжка з панцерною сіткою облаштовані дерев'яними настилами. Крім того, було проведено ряд обов'язкових



медичних обстежень та оглядів підопічних, активізував роботу масажист.

Водночас не змінилася ситуація стосовно забезпечення прав недієздатних на опіку. Залишається невирішеним питання лікування зубів та зубопротезування підопічних. Триває практика заборони вільного доступу підопічних до власних ліжок у денний час, бо житлові кімнати, як і раніше, закриваються персоналом.

Слід зауважити, що під час повторних візитів виявлено факти надання адміністраціями установ працівникам Секретаріату Уповноваженого з прав людини неправдивої інформації. Зокрема у Снятинському ДБІ, попередній візит до якого відбувся 06.04.2016, за інформацією Івано-Франківської ОДА, створено робочу групу, яка здійснює контроль за належним веденням обліку гуманітарної допомоги в цій установі, а працівниками інтернату ведеться ретельна робота щодо зберігання, сортування та вчасної видачі вихованцям одягу та інших речей з числа гуманітарної допомоги. Попри це під час повторного візиту встановлено факт накопичення нерозібраних речей в кімнатах третього поверху, чим порушуються правила протипожежної безпеки у будинку-інтернаті. Залишається невирішеною проблема напруженого психологічного клімату в установі. Триває практика накопичення коштів (частини пенсії та/або допомоги) на особистих рахунках вихованців та недієздатних підопічних, опіку над якими виконує заклад.

### **Виконання рекомендацій Уповноваженого Верховної Ради з прав людини**

Рекомендації враховувались державними органами під час розроблення законодавчих та нормативно-правових актів. Зокрема, у 2016 році рекомендації знайшли своє відображення в таких актах:

- Указ Президента України від 13 грудня 2016 року № 553/2016 “Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю”;

- розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1073-р “Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях, наданих Комітетом ООН з прав осіб з інвалідністю, до першої доповіді України про виконання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю на період до 2020 року”;

- постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 957 “Про затвердження Типового положення про психоневрологічний інтернат”;

- постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 978 “Деякі питання соціального захисту дітей з інвалідністю та осіб з інвалідністю”;

- наказ Мінсоцполітики від 29.01.2016 № 58 “Про затвердження Державного стандарту паліативного догляду”;
- наказ Мінсоцполітики від 29.02.2016 № 198 “Про затвердження Державного стандарту стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності”;
- наказ Мінсоцполітики від 18.05.2016 № 514 “Про затвердження Державного стандарту соціальної адаптації”.

**Пропозиції щодо вдосконалення законодавства сфері недопущення неналежного поводження**

- Верховній Раді України прискорити прийняття:
  - проекту Закону України „Про соціальні послуги” (нова редакція) (реєстр. № 4607 від 06.05.2016),
  - проекту Закону України „Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена” від 02.09.2015 року.

## **Розділ 7. Стан дотримання соціально-економічних прав людини в Україні**

*Конституція і закріплені законодавством основи національної безпеки України визначають утвердження і забезпечення прав і свобод людини головним обов'язком держави*

**Результати парламентського контролю за дотриманням конституційних соціально-економічних прав людини у 2016 році свідчать про подальше погіршення ситуації у цій сфері, обумовлене невідповідністю програм реформ, розпочатих в державі, і заходів з їх реалізації соціальним пріоритетам, правам і гарантіям, визначеним Конституцією України.**

Одним із підтверджень такої тенденції є збільшення на **41 %** кількості звернень громадян з питань порушення соціально-економічних прав, що надійшли до Уповноваженого у минулому році (5633 тис. звернень).

У переважній більшості звернень громадяни наголошують на питаннях: nereагування органів влади на місцях на факти порушення їхніх прав; соціальної незахищеності в умовах зростання споживчих цін на продукти харчування, житлово-комунальні послуги; недоступності медичних послуг, відсутності доступних ліків та медичних товарів; неможливості поліпшити свої житлові умови, знайти підходящу роботу, повернути кошти, що залишилися на рахунках збанкрутілих банків.

**Проведення реформи децентралізації влади розпочалося без визначення реальних фінансових потреб та можливостей місцевих бюджетів забезпечити належне фінансування державних соціальних гарантій, передбачених законодавством для громадян, що зумовило численні порушення їх прав, зокрема на доступне і якісне медичне забезпечення, на освіту, пільговий проїзд та інші соціальні гарантії. На жаль, Законом України від 21.12.2016 № 1801 "Про Державний бюджет України на 2017 рік" також не враховано потреб місцевих бюджетів на дотації у сферах освіти, медицини, житловій сфері, фінансування компенсацій за пільговий проїзд тощо, що може призвести до закриття закладів охорони здоров'я, освіти, поглиблення кризи у цих сферах та подальшого порушення конституційних прав громадян.**

**Реформи, спрямовані на створення ринку енергоресурсів в Україні та диверсифікацію джерел їх постачання, відбуваються без впровадження державою ефективних компенсаторних механізмів. Це призводить до негативних наслідків, оскільки значне підвищення для населення вартості житлово-комунальних послуг стало непосильним тягарем для переважної більшості сімей**

**українців.** Понад 50% відсотків сімей змушені були звернутися за житловими субсидіями, 7677,2 тис. домогосподарств отримали такі субсидії.

В той же час гальмування реальних реформ щодо проведення активної державної політики на ринку праці через запровадження ефективних механізмів створення робочих місць, подальша деградація ринку банківських послуг, "тінізація" зайнятості та заробітних плат викликає сумнів щодо продовження у 2017 році тенденції оздоровлення економіки, на певних ознаках якого наголошували наприкінці 2016 року окремі експерти.

Нереалізація цих реформ унеможливить розвиток підприємництва у легальному секторі економіки, зростання зайнятості населення та реальної заробітної плати, не сприятиме зниженню рівня бідності, а отже забезпеченню основоположного конституційного права людини, закріпленого статтею 48 Конституції України і статтею 11 Міжнародного пакта про економічні, соціальні та культурні права, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

**Протягом минулого року з боку Уряду не здійснено жодних реальних кроків у розв'язанні кризи системи охорони здоров'я, загальмовано й законодавче врегулювання запровадження загальнообов'язкового медичного страхування як основи реформування у цій сфері.**

У 2016 році продовжились системні порушення майнових прав громадян – споживачів фінансових послуг. Зокрема, невирішеними залишились проблеми отримання гарантованого відшкодування за вкладками в банках; незабезпечення прав громадян на збереження та повернення вкладених коштів у кредитні спілки та інші небанківські фінансові установи; неможливості виконання громадянами – позичальниками зобов'язань за кредитними договорами в іноземній валюті у зв'язку із стрімкою девальвацією гривні; проблеми громадян – позичальників, зобов'язання яких забезпечені договорами іпотеки, щодо порушення їх майнових та житлових прав внаслідок звернення банками стягнення на предмет іпотеки без надання можливості досудового врегулювання спору шляхом реструктуризації боргу, а також внаслідок неправомірних дій колекторських і факторингових компаній.

Висновки громадської правозахисної спільноти, оголошені в рамках діалогу з органами влади, організованого в офісі Омбудсмана, і результати проваджень Уповноваженого **свідчать також про ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері**

**охорони навколишнього природного середовища, що поряд з факторами та наслідками військового конфлікту несе реальну загрозу екологічній та техногенній безпеці умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереженню навколишнього природного середовища та раціональному використанню природних ресурсів.**

З метою сприяння поновленню порушених соціально-економічних прав людини чи попередження таких порушень у 2016 році Уповноваженим з прав людини внесено 37 актів реагування органам влади, місцевого самоврядування, проведено 163 виїзні перевірки.

На початок 2017 року в державі вдалося частково вирішити або й завершити розв'язання окремих системних проблем, виявлених у ході проваджень Уповноваженого у попередніх та у 2016 роках, стосовно яких вносились відповідні пропозиції Омбудсмена уповноваженим органам виконавчої влади, комітетам Верховної Ради України та наголошувалось у попередніх щорічних доповідях:

➤ **підвищення Законом України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" розміру мінімальної зарплати в державі (стаття 8), а також удосконалення структури заробітної плати працівників бюджетної сфери (наголошувалося у попередніх щорічних доповідях), що дозволить поряд із зростанням доходів населення збільшити надходження до бюджетів усіх рівнів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (за розрахунками Мінфіну, – близько 14,6 млрд гривень), а відтак і створити підґрунтя для збільшення видатків на соціальний захист. Водночас підвищення розміру мінімальної заробітної плати без реального зростання економіки, запровадження державою механізмів, стимулюючих розвиток підприємництва, несе реальні ризики неконтрольованого зростання інфляції, ще більшого поглиблення "тінізації" економіки, значних скорочень працівників приватного сектору, особливо середнього і малого бізнесу;**

➤ **забезпечення соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї (внаслідок внесення Законом України від 21.04.2016 р. № 1339-VIII відповідних змін до Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи");**

➤ **збільшення з 1 січня 2017 року на рівень мінімальної заробітної плати щомісячної страхової виплати потерпілим від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, у яких цей розмір був менший за розмір мінімальної заробітної плати у перерахунку на 100 відсотків втрати працездатності (з прийняттям Закону України від 6.12.2016 р. № 1774-VIII "Про внесення**



змін до деяких законодавчих актів України" (пункт 7 Розділу II "Прикінцеві та перехідні положення");

➤ **звільнення більшості пенсіонерів від оподаткування пенсій** (Законом України від 02.06.2016 р. № 1411-VIII внесені зміни до підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України, відповідно до яких зменшено граничну межу для оподаткування пенсійних виплат з трьох до десяти розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року);

➤ **визначення порядку надання матеріального забезпечення за рахунок коштів соціального страхування категоріям осіб, стосовно яких страхувальником не виконано обов'язків щодо нарахування та виплати матеріального забезпечення за страховими випадками у зв'язку з відсутністю можливості встановлення місцезнаходження цього страхувальника** (24.01.2017 р. правлінням Фонду соціального страхування України затверджено Порядок надання матеріального забезпечення за рахунок коштів Фонду соціального страхування України, яким запроваджено механізм реалізації права, визначеного для таких категорій застрахованих абзацом третім частини першої статті 30 Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування");

➤ **конкретизації строку розгляду документів місцевими державними адміністраціями для призначення відповідного почесного звання, а також вичерпного переліку документів, які подаються та враховуються при вирішенні питання про присвоєння почесного звання України "Мати-героїня"** (Указом Президента України від 2.07.2016 р. № 284 внесено зміни до Положення про почесні звання України, затвердженого Указом Президента України від 29.06.2001 р. № 476). Водночас залишається невирішеним неодноразово порушене Омбудсменом питання виплати одноразової допомоги спадкоємцям у разі смерті матері-героїні;

➤ **визначення порядку надання допомоги на поховання особи, яка досягла пенсійного віку та мала право на призначення пенсії, однак за життя таким правом не скористалася** (постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 р. № 578 внесені зміни до Порядку надання допомоги на поховання деяких категорій осіб виконавцю волевиявлення померлого або особі, яка зобов'язалася поховати померлого, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 99);

➤ **організації поховання померлих підопічних психоневрологічних інтернатних закладів** (постановою Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 957 затверджено Типове положення

*про психоневрологічний інтернат, в якому врегульовано вищезазначене питання).*

**Разом із тим на законодавчому рівні продовжується практика прийняття законодавчих актів, які звужують зміст та обсяг існуючих соціальних прав громадян, що обґрунтовується Урядом необхідністю економного та раціонального використання державних коштів.** Характерним прикладом є прийнятий Закон України від 6.12.2016 р. № 1774 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України", яким, зокрема, продовжено практику обмеження прав працюючих пенсіонерів на отримання пенсії під час роботи на окремих посадах та заміни встановлених законами умов регулювання тих чи інших правовідносин на визначення їх в ручному режимі Кабінетом Міністрів, що **має ознаки порушення конституційного принципу правової визначеності.**

Прикладом останнього є внесення змін до статті 8 Закону України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування", якими передбачено виплату соціальної стипендії в порядку та розмірі, встановлених Кабінетом Міністрів України.

*Застереження щодо неконституційності окремих його положень були заздалегідь направлені Уповноваженим до профільного Комітету Верховної Ради України, а також наголошені на його засіданні напередодні голосування. На жаль, викладені застереження не було взято до уваги. У зв'язку з цим відкрито провадження з метою підготовки конституційного подання Уповноваженого за окремими нормами вищеназваного Закону.*

Слід зауважити, що значна кількість актів реагування Уповноваженого про порушення конституційних соціально-економічних прав громадян залишається поза увагою Уряду, про що буде наведено нижче.

### **7.1. Стан забезпечення права людини на працю та дотримання трудових прав**

У 2016 р. до Омбудсмена надійшло **1,5 тис. повідомлень** (що на 36% більше ніж у 2015 році) про порушення трудових прав людини.

**Моніторинг Уповноваженого за зверненнями громадян, державний та громадський контроль за дотриманням законодавства про працю свідчать про прогресуючу тенденцію зниження рівня захищеності людини праці, масові порушення прав людини на працю, належну заробітну плату, інших трудових прав, що гарантовані статтями 43–45 Конституції України, законами України та міжнародними актами.**

З метою реалізації превентивних заходів запобігання правопорушенням у сфері праці, посилення парламентського та громадського контролю за дотриманням трудових прав громадян між Уповноваженим та Федерацією профспілок України у 2016 році було підписано Меморандум про співпрацю.

У ході реалізації Угоди про співпрацю між Уповноваженим з прав людини і Федерацією профспілок України Уповноваженого було повідомлено про майже **33 тис. випадків порушень** трудового законодавства, виявлених правовими інспекторами членських організацій ФПУ у 2016 році, з них майже 45,3 % порушень прав становлять порушення у сфері оплати праці. За підсумками 2016 року інспекторами праці профспілок проведено 9 134 перевірки дотримання вимог трудового законодавства, з них 14 перевірок спільно з регіональними представниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини).

**Протягом останніх років найбільш гострою залишається проблема несвоєчасної виплати заробітної плати.**

За інформацією Державної служби статистики України, протягом 2016 року обсяг невиплаченої заробітної плати коливався в межах 1849 млн – 2093 млн. грн. і на 1 січня 2017 року **становив 1791,1 млн. гривень.**



Примітка: \* без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

Станом на 1 січня 2017р. заборгованість на економічно активних підприємствах склала **1118,2 млн гривень** (62,4 % загальної суми боргу).

Серед регіонів лідерами по невиплаті заробітної плати другий рік поспіль є Луганська (23 %), Донецька (14,7 %), Харківська (12,9 %), Дніпропетровська (8 %), Київська області (6,8 %).

**Результати парламентського контролю Уповноваженого свідчать про неефективне розв'язання з боку держави проблеми зарплатних боргів перед працівниками підприємств, що перебувають у сфері управління центральних та місцевих органів влади, а також акціонерних товариств з державною часткою власності. В лідерах з боргових зобов'язань – підприємства промисловості і транспорту.**

***Причини виникнення заборгованості на таких підприємствах передусім обумовлені їх неефективним управлінням з боку держави, а також відсутністю належної координації з боку Уряду зусиль міністерств, інших центральних та місцевих органів, спрямованих на щонайшвидше розв'язання проблеми заборгованості із заробітної плати.***

Так, у 2016 році було проведено лише три розширених засідання Комісії з питань погашення заборгованості із заробітної плати, яка є тимчасовим дорадчим органом Уряду, утвореним відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 08.09.2005 № 875 для здійснення своїх повноважень з питань, пов'язаних із своєчасною виплатою та погашенням заборгованості із заробітної плати. **Така результативність не відповідає не тільки Положенню про названу Комісію (передбачено проведення засідань один раз на два місяці), а й неналежному стану ліквідації боргових зобов'язань перед працівниками у 2016 році.**

Характерним прикладом порушення права працівників на своєчасне одержання винагороди за працю внаслідок неефективного управління з боку держави є провадження Уповноваженого з прав людини, розпочаті наприкінці 2015 – початку 2016 років у справах щодо захисту конституційних прав працівників Харківського державного авіаційного виробничого підприємства та державного підприємства “Суднобудівний завод імені 61 комунара” (підприємства перебувають в управлінні Державного концерну “Укроборонпром”).

*У межах провадження встановлено, що зарплатні борги на підприємствах існують вже не перший рік, причинами їх виникнення є втрата традиційних ринків збуту, відсутність державних замовлень на продукцію підприємств, арешт на майно та рахунки тощо. З метою фінансового оздоровлення підприємств оборонно-промислового комплексу Концерн звертався до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України з пропозиціям щодо формування/поповнення статутного капіталу Концерну та державної підтримки запропонованих Концерном шляхів погашення зарплатних боргів. Тривала переписка між Концерном і Міністерствами через неузгодженість їхніх позицій призвела до того, що впродовж 2016 року заборгованість із заробітної плати перед майже 4000*



**працівниками згаданих державних підприємств лише збільшилася. На даний час провадження у справах тривають.**

Також у контексті питання ефективності здійснення управління державними підприємствами **слід звернути увагу й на доцільність існування підприємств, які, маючи зарплатні борги, не ведуть господарської діяльності, але обліковуються як економічно-активні внаслідок бездіяльності органів управління.**

Два роки поспіль триває провадження Уповноваженого з прав людини за зверненням колишнього працівника Полтавського обласного дочірнього підприємства ДАК "Хліб України" Дмитра О. у справі щодо захисту конституційного права на отримання винагороди за працю відповідно до рішень Ленінського районного суду м. Полтави від 2012 та 2014 років.

У межах провадження встановлено, що назване підприємство з 2011 року не веде господарську діяльність, при цьому станом на грудень 2016 року воно не перебувало в стані припинення, а його головне підприємство (ДАК "Хліб України") знаходиться в сфері управління Міністерства агропромислової політики України. За два роки листування з Мінагрополітики цей орган виконавчої влади так і не спромігся прийняти рішення стосовно доцільності подальшого існування дочірнього підприємства, що дало б можливість в рамках чинного законодавства визначитися із шляхами погашення заборгованих коштів перед його працівниками.

Прикладом позитивного вирішення питання виплати заборгованої заробітної є результати провадження Уповноваженого, відкритого за зверненням народного депутата України О. Мусія в інтересах шахтарів вугледобувних підприємств ДП "Львіввугілля", яким Міністерство енергетики та вугільної промисловості України заборгувало на початку 2016 року понад **86 млн гривень** заробітної плати.

За результатами провадження заборгованість було погашено.

**Слід зазначити, що з часу зняття у 2015 році мораторію на проведення перевірок за дотриманням законодавства про працю значно посилилась і співпраця Омбудсмена з Державною службою України з питань праці та її територіальними органами.** Практично в рамках кожного провадження, яке стосується порушення трудових права працівників, Уповноважений звертається до органів Держпраці для здійснення перевірки підприємств-порушників. На жаль, не кожне таке звернення та вжиті цим органом заходи призводять до поновлення порушених трудових прав працівників.

**Водночас має місце й позитивний результат діяльності Держпраці у сфері контролю за погашенням заборгованості із виплати заробітної плати.**



Так, протягом 2016 року державними інспекторами з питань праці було проведено **2 210** перевірок на **1 466 підприємствах-боржниках**, які мали заборгованість із виплати заробітної плати в сумі 1 млрд 804 млн 739 тис. гривень.

На вимоги державних інспекторів з питань праці підприємства-боржники погасили заборгованість із виплати заробітної плати на суму **844 млн 103 тис. гривень**, тобто підприємства повністю чи частково розрахувалися з 145 тис. 638 працівниками.

*За результатами перевірок підприємств-боржників складено та передано до суду 819 протоколів про адміністративні правопорушення, винесено 262 постанови за невиконання вимог державних інспекторів з питань праці, внесено 462 подання керівникам та власникам підприємств щодо притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності, матеріали 656 перевірок передано до правоохоронних органів. Винесено 813 постанов відповідно до статті 265 Кодексу законів про працю України про накладення фінансових санкцій у сумі 3 млн 539 тис 706 гривень.*

**Залишається невирішеним неодноразово наголошене Омбудсменом у минулорічних доповідях питання необхідності запровадження дієвого механізму погашення зарплатних боргів працівникам підприємств-банкрутів**, на які за статистичними даними станом на 1 січня 2017 року припадало 37,6 % (або 672,7млн. грн.) від загальної суми заборгованості.

***Одним із запропонованих і дієвих механізмів вирішення цього питання могли стати ратифікація Україною частини III Конвенції МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавців і прийняття закону, яким би була впроваджена імплементація положень цієї Конвенції щодо створення відповідної установи-гаранта.***

Слід зазначити, що певна позиція Уряду щодо необхідності правового врегулювання цього питання нарешті знайшла відображення в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 517-р. Зокрема, пунктом 5 Плану невідкладних заходів щодо погашення заборгованості із заробітної плати, затвердженого цим розпорядженням, на органи виконавчої влади (Мінсоцполітики, Мінфін, Мін'юст, Державну реєстраційну службу) покладено обов'язок розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України законопроект щодо дотримання вимог найманих працівників у разі неплатоспроможності роботодавця та опрацювати за участю сторін соціального діалогу питання ратифікації частини III Конвенції Міжнародної організації праці № 173 та приєднання до статті 25 Європейської соціальної хартії (переглянутої).

Залишається лише сподіватися, що задекларовані наміри щодо ратифікації згаданої Конвенції та її імплементації у вітчизняне законодавство, зокрема, шляхом розроблення та прийняття відповідного законопроекту протягом 2017 року будуть втілені у життя.

Згідно з рейтингом Doing Business (рейтинг сприятливості умов ведення бізнесу, щорічне дослідження групи Світового банку) у 2016 році Україна посідала 148 місце серед 169 країн світу за такою категорією як «врегулювання процедури платоспроможності». При цьому в Україні серед усіх 10 оціночних категорій рейтингу (зокрема, створення бізнесу, оподаткування, кредитування, міжнародна торгівля тощо) найгірший стан справ саме з процедурою неплатоспроможності.

Серед інших обставин, які перешкоджають швидкому погашенню заборгованості із заробітної плати на підприємствах-банкрутах, міжнародними експертами вказується: значна тривалість та негнучкість процедури банкрутства; наявність судових спорів, пов'язаних з провадженням у справі про банкрутство; неефективна діяльність арбітражного керуючого; тривала непередача документів від одного арбітражного керуючого іншому; ненадання ліквідатору вільного доступу на територію і до майна підприємства кредитором/ власником об'єктів, в яких знаходиться майно боржника; арешт майна; зупинка виробничої діяльності; неефективне управління підприємством тощо.

*За даними згаданого рейтингу, середня тривалість процедури банкрутства підприємства в Україні складає 2,9 роки (для порівняння: у розвинених країнах – членах Організації Економічного співробітництва та розвитку – 1,7 роки), коефіцієнт повернення коштів кредиторам – 7,5 % (для країн-членів ОЕСР – 73 %), вартість процедури – 42% від вартості майна боржника (для країн-членів ОЕСР – 9,1 %).*

### **Рекомендації:**

1. З метою створення сприятливих організаційних умов для ліквідації заборгованості із заробітної плати на економічно активних підприємствах державного сектору економіки, а також їх ефективного управління органами влади потребує кардинального поліпшення роботи урядової Комісії з питань погашення заборгованості із заробітної плати.

2. Для вирішення питання виплати працівникам підприємств-банкрутів зарплатних боргів рекомендувати Уряду вжити заходи, спрямовані на:

– *прискорення ратифікації Україною частини III Конвенції МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавців і внесення до Верховної Ради України законопроекту, яким би було впроваджена імплементація положень цієї Конвенції щодо створення відповідної установи-гаранта;*

– удосконалення законодавчого врегулювання процедури банкрутства, запровадження санкцій до власника підприємства за несвоєчасне подання заяви до суду про визнання підприємства (у разі його неплатоспроможності) банкрутом; поліпшення співпраці між органами юстиції та арбітражними керуючими, посилення контролю за діяльністю арбітражних керуючих та ін.

**У 2016 році відбулися певні позитивні зрушення у сфері оплати праці, на необхідності яких наголошувалося Уповноваженим у минулорічних доповідях, зокрема щодо необхідності підвищення рівня мінімальної зарплати, удосконалення структури заробітної плати працівників бюджетних установ та державних службовців.**

Так, розмір мінімальної заробітної плати з січня по квітень 2016 року залишався на рівні, що був установлений Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” ще з 1 вересня 2015 року і складав **1378** гривень. Протягом 2016 року відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” розмір мінімальної заробітної плати збільшувався двічі: з 1 травня – всього на 5,2 % (**1450** гривень) і з 1 грудня – на 10,3% (**1600** гривень).

Ситуація, що склалася в державі з мінімальною заробітною платою, яка вже давно втратила свою соціальну функцію – захищати працівників від крайньої бідності, підштовхнула Уряд на вдосконалення підходів до визначення та застосування мінімальної заробітної плати, що забезпечило її підвищення з 1 січня 2017 року в **2 рази**. Законом України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” **мінімальну заробітну плату встановлено в місячному розмірі – 3200 гривень, у погодинному розмірі – 19,34 гривні.**

*Довідково: за даними Європейського фонду поліпшення умов життя і праці (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), найнижча мінімальна заробітна плата у 2016 році була у громадян нових держав – членів ЄС: Болгарії – близько 214 євро і Румунії – близько 276 євро. А в Україні встановлений з 1 січня 2017 р. розмір мінімальної заробітної плати складає всього **106,6** євро, що вдвічі нижче ніж у Болгарії. Найвища місячна мінімальна заробітна плата в Євросоюзі – у громадян Люксембургу (сягає **1 923** євро), в сусідній з нами Словаччині – 405 євро, у Польщі з 1 січня 2017 вона становить близько 460 євро.*

З 1 травня 2016 року відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 292 "Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році" було **підвищено посадові оклади державних службовців** – працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів – з одночасною зміною структури заробітної плати цих працівників (зокрема, оклади

*становили: від 1723 грн. на посаді спеціаліста в районі – до 8 615 грн. на посаді голови районної державної адміністрації; від 2412 грн. на посаді спеціаліста в області – до 10338 грн. на посаді голови обласної державної адміністрації; від 3618 грн. на посаді спеціаліста в державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію всієї України, – до 12061 грн. на посаді керівника державного органу (державного секретаря).*

Також згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 288 "Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" **з 1 травня 2016 року** були **збільшені посадові оклади** (тарифні ставки) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери.

Зокрема, постановою підвищено посадовий оклад (тарифну ставку) працівника 1 тарифного розряду за Єдиною тарифною сіткою (ЄТС) **на 6,5 відсотка** і встановлено у розмірі 1185 гривень. Відповідно до зростання посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду ЄТС та тарифних коефіцієнтів за розрядами ЄТС **підвищено посадові оклади всім категоріям працівників окремих галузей бюджетної сфери від 13 до 31%.**

Таке підвищення посадових окладів (тарифних ставок, ставок заробітної плати) працівників бюджетної сфери здійснено у межах видатків на оплату праці, передбачених Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік", а працівників 1–3 тарифних розрядів ЄТС – у тому числі за рахунок виплат, пов'язаних з індексацією, надбавок, доплат, премій.

Водночас результати моніторингу Уповноваженого засвідчили, що підвищення у 2016 році посадових окладів держслужбовцям і працівникам бюджетної сфери, удосконалення структури їх зарплат на практиці не забезпечувалося необхідним для цього фінансуванням з бюджетів усіх рівнів, що свідчить про певні прорахунки Уряду у визначенні потреби у коштах для реалізації реформи щодо оплати праці в бюджетній сфері.

### **Порушення прав на зайнятість та працевлаштування**

**В умовах недостатньо ефективної державної політики у сфері зайнятості, дефіциту якісних робочих місць з гідними умовами праці та належною заробітною платою непоодинокі звернення до Уповноваженого стосувалися порушення прав на зайнятість та працевлаштування.**

Законом України "Про зайнятість населення" визначено, що зайнятість населення забезпечується державою шляхом проведення активної соціально-економічної політики, спрямованої на задоволення потреб кожної особи у добровільному виборі виду діяльності, стимулювання роботодавців до створення нових робочих місць і розвитку підприємництва.

Водночас моніторинг Уповноваженого засвідчив, що впродовж всього **2016 року ситуація на ринку праці залишалася напруженою та характеризувалася скороченням зайнятості населення та зростанням безробіття.**

За даними Держстату України та Державної служби зайнятості, чисельність зайнятого населення у віці 15–70 років за 9 місяців 2016 року становила **16,3 млн. осіб**, а серед осіб працездатного віку – 15,7 млн. осіб, та у порівнянні з 9 місяцями 2015 року **скоротилася на 182 тисячі**. Рівень зайнятості знизився з 56,9% до 56,5% (див. графік). Рівень зайнятості серед чоловіків був вищим ніж серед жінок і становив відповідно 61,8% та 51,8%.

*Найвищий рівень зайнятості спостерігався у м. Києві (62,5%), Харківській (59,8%) та Дніпропетровській областях (59,1%), а найнижчий – у Донецькій (50,2%), Волинській (51,2%) та Тернопільській (52,5%) областях.*

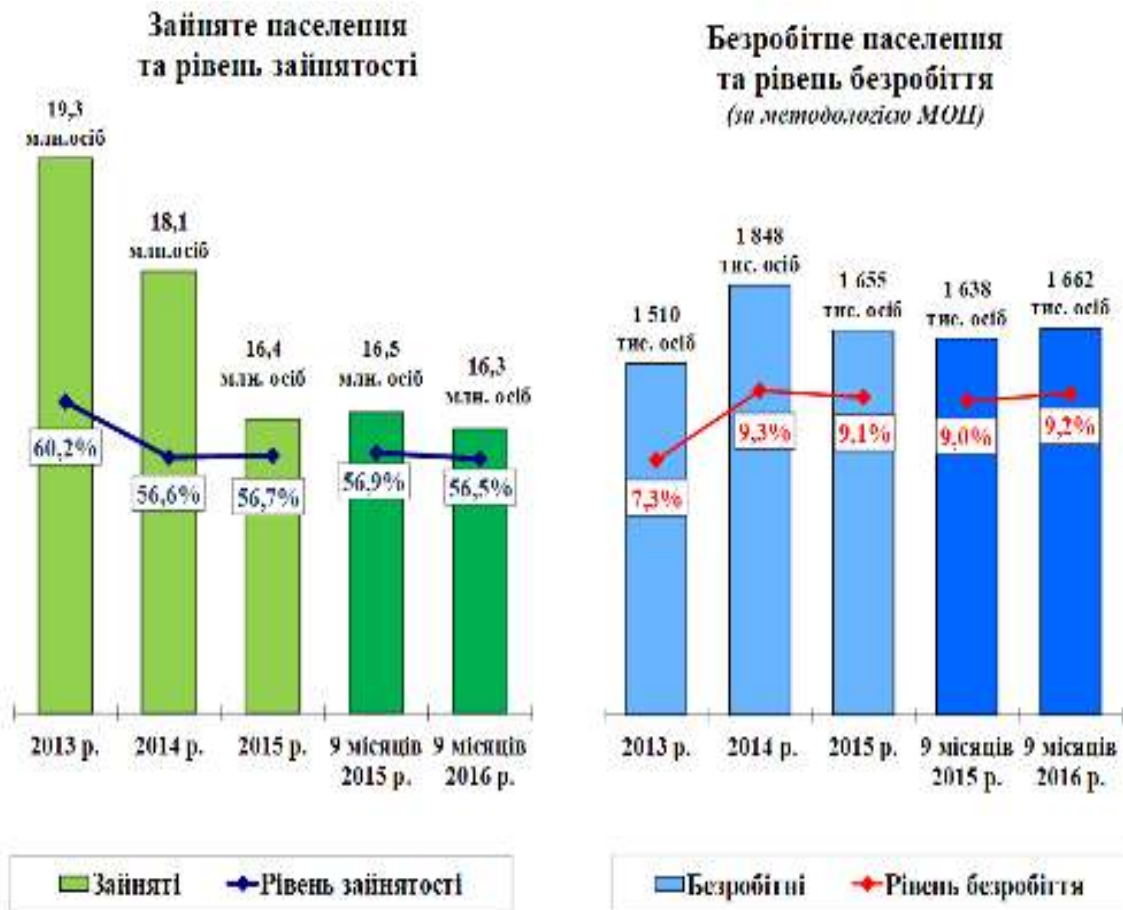
Чисельність безробітних за 9 місяців 2016 року становила майже **1,7 млн. осіб** та у порівнянні з відповідним періодом 2015 року **зроста на 24,6 тисячі**.

Рівень безробіття (за методологією МОП) **зріс з 9,0% до 9,2%** економічно активного населення, серед осіб працездатного віку він становив 9,6%, у т.ч. серед осіб віком 25–29 років – 11,1%, а серед молоді до 25 років – 22,8% економічно активного населення відповідного віку.

*Серед міських мешканців рівень безробіття становив 9,0%, серед сільських – 9,7%, серед чоловіків цей показник становив 10,7%, а серед жінок – 7,6%.*

*Найнижчий рівень безробіття спостерігався у Харківській (6,1%), Одеській (6,5%), Київській (6,7%) областях та місті Києві – (6,4%), а найвищий – у Кіровоградській (12,5%), Полтавській (12,8%), Донецькій (14,0%) та Луганській (16,1%) областях.*





Станом на кінець 2016 року **кількість офіційно поданих роботодавцями вакансій становила 36,0 тис. одиниць**. Станом на 1 грудня на одну вакансію у середньому по Україні претендували шестеро безробітних.

Разом із тим заявники у зверненнях до Уповноваженого зазначають, що зарплата, яку пропонують роботодавці, залишається низькою, у тому числі для висококваліфікованих працівників. Середній розмір заробітної плати у вакансіях станом на кінець 2016 року становив 3,2 тис. грн., зокрема, у 12% вакансій пропонувалася заробітна плата у мінімальному розмірі (1600 грн.)

*Найбільша кількість громадян, які не можуть працевлаштуватися, сконцентрована у Вінницькій, Полтавській, Черкаській, Львівській та Житомирській областях. Загалом по Україні 41% безробітних становлять мешканці сільської місцевості. Серед зареєстрованих шукачів роботи кожен другий має вищу освіту, кожен третій – професійно-технічну, кожен п'ятий – загальну середню освіту.*

*Серед безробітних 37% становили особи віком від 15 до 29 років, кожний п'ятий безробітний – у віці від 40 до 49 років, кожний четвертий – від 30 до 39 років.*

**Окреслена ситуація на ринку праці свідчить про те, що чинні механізми державного впливу на ситуацію на ринку праці не**

**відповідають вимогам сьогодення і потребують кардинального перегляду. Такі тенденції на вітчизняному ринку праці спонукають громадян України до пошуку роботи за кордоном. Нині Україна є однією з найбільших країн-донорів робочої сили в Європі. За даними Світового банку, Україна посідає п'яте місце у світі серед країн із найбільшою кількістю емігрантів – за кордоном перебувають більше 7 млн. українців, тобто майже 16 % від загальної кількості населення держави.**

**Тому з метою створення умов для реалізації громадянами права на працю необхідно підвищити дієвість політики зайнятості шляхом перебудови системи державного сприяння працевлаштуванню на принципово нових засадах з урахуванням балансу інтересів роботодавців і громадян, які шукають роботу; удосконалити законодавчі механізми щодо стимулювання роботодавців до створення нових продуктивних високотехнологічних робочих місць. На цій проблемі наголошувалось Уповноваженим і в попередніх Доповідях.**

Незважаючи на певні позитивні тенденції щодо скорочення кількості зайнятих у неформальному секторі економіки за даними державної статистики, **кількість скарг до Уповноваженого людей щодо прийому на роботу без офіційного оформлення трудових відносин та виплати заробітних плат "в конвертах" не зменшилась.**

**Так, за статистичними даними, кількість зайнятих у неформальному секторі економіки за 9 місяців 2016 р. у порівнянні з відповідним періодом 2015 року скоротилася на 348 тис. осіб та становила 4,0 млн. осіб або 24,6% від загальної кількості зайнятого населення віком 15–70 років (рік тому – 26,4%).**

Зайнятість у неформальному секторі економіки характеризується повним ігноруванням законодавства про працю та конституційних прав людини, про що свідчать провадження за зверненнями громадян. *Наприклад, під час провадження за зверненням Івана С. про порушення права на належне розслідування нещасного випадку, що стався з ним під час виконання роботи в Городищенському районному комунальному спеціалізованому лісогосподарському підприємстві "Городищерайкомунліс", не встановлено документів, які підтверджували факт його перебування у трудових відносинах з названим підприємством з 2011 по 2015 рік. За таких обставин відсутні правові підстави щодо зобов'язання керівництва підприємства до проведення розслідування нещасного випадку, що стався із заявником.*

Водночас за результатами провадження Уповноваженого за фактом вчинення кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою ст. 172 Кримінального кодексу України (порушення вимог законодавства про працю) та частиною першою ст. 271 КК

України (порушення вимог законодавства про охорону праці), прокуратурою області відкрито кримінальне провадження та провадиться досудове розслідування.

Світлана К. протягом 15 років поспіль виконувала роботу прибиральниці у фізичної особи-підприємця (ФОП) без офіційного оформлення трудових відносин та офіційної виплати підприємцем заробітної плати, у зв'язку з чим була позбавлена права на належне пенсійне забезпечення, оскільки відрахування із заробітної плати, яку вона отримувала в "конверті", до фонду соціального страхування не здійснювались.

Наведене свідчить про те, що громадяни, зайняті у сфері неформальної та тіньової зайнятості, позбавлені соціальних прав, визначених Конституцією України та Кодексом законів про працю України, зокрема, права на допомогу з тимчасової непрацездатності, оплачувану відпустку, охорону праці, соціальний захист у разі настання нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання тощо, а в майбутньому – на належне пенсійне забезпечення.

Про проблему легалізації трудових відносин та заробітної плати, шляхи її законодавчого та організаційного врегулювання Уповноважений з прав людини зазначала у попередніх щорічних доповідях за 2012–2015 роки.

#### **Рекомендації**

***Вирішення проблеми легалізації зайнятості та заробітної плати на сьогодні має бути пріоритетним напрямом державної політики у сфері праці та зайнятості і можливе, зокрема, шляхом забезпечення ефективного державного контролю за дотриманням законодавства в частині укладення трудових договорів, а також зменшення навантаження на фонд оплати праці з метою стимулювання роботодавців до поетапної детінізації заробітної плати найманих працівників.***

### **Проблеми незаконного звільнення та поновлення на роботі звільнених працівників**

Залишаються актуальними порушені у доповідях за 2012–2015 роки **проблеми щодо захисту від незаконного звільнення та поновлення на роботі незаконно звільнених працівників.** Заявники повідомляють про непоодинокі випадки ігнорування роботодавцями законодавства про працю, що призводить до незаконних звільнень, а також невиконання ними рішень суду про поновлення на роботі.

Така ситуація обумовлена невідповідністю норм законодавства про працю сучасним суспільно-економічним реаліям, міжнародним

нормам та стандартам, підриває довіру людей до правосуддя, негативно відбивається на іміджі нашої держави в міжнародних інституціях із захисту прав і свобод людини.

Як засвічує моніторинг проваджень Уповноваженого, значна частина справ щодо незабезпечення права людини на виконання судового рішення про поновлення на роботі затягуються на роки внаслідок (як це часто буває) ліквідації посади або юридичної особи без визначення правонаступника.

*Водночас має місце й позитивна практика проваджень Уповноваженого, за результатами яких людину поновлюють на роботі. Так, завдяки вжитим Омбудсменом заходам реагування ряд науково-педагогічних працівників було поновлено на посадах Національного авіаційного університету; Зою Ч. – на посаді заступника начальника Броварського міськрайонного управління юстиції; Олега Г. – на посаді начальника управління Пенсійного фонду України в Пологівському районі Запорізької області; Галину К. – на посаді начальника планово-економічного відділу ДП “Національне газетно-журнальне видавництво”.*

**Моніторинг Уповноваженого у сфері захисту трудових прав, зокрема за зверненнями творчих працівників закладів культури, виявив проблему правової невизначеності положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження контрактної форми роботи у сфері культури та конкурсної процедури призначення керівників державних та комунальних закладів культури", який набрав чинності 24.02.2016, у частині регулювання трудових відносин професійних творчих працівників шляхом укладення контрактів.**

*Проаналізувавши названі положення Закону, було виявлено, що вони не відповідають міжнародним нормам та стандартам у сфері трудового права, за якими держава зобов'язана встановлювати таке законодавство, яке б сприяло забезпеченню стабільного рівня зайнятості, а звільнення особи (припинення/непродовження строку дії контракту) було б можливе лише за вагомих і достатніх підстав. У разі ж звільнення без поважних причин особі має гарантуватись право на розгляд справи незалежним органом та компенсацію. **За результатами провадження Уповноваженим до Конституційного Суду України внесено конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень названого Закону.***

З огляду на поширеність та актуальність проблеми захисту від незаконного звільнення, вона потребує невідкладного врегулювання на законодавчому рівні.

Необхідно зазначити, що проектом Трудового кодексу, ухваленого Парламентом 05.11.2015 р. у першому читанні, передбачені положення щодо порядку вирішення окреслених проблем. Зокрема, проектом



задекларовано, що правове регулювання трудових відносин ґрунтується на принципах верховенства права, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість держави; визнання праці вищою соціальною цінністю суспільства, праця не є товаром; презумпції правомірності правової позиції, рішення чи дії працівника, якщо різні нормативно-правові акти припускають неоднозначне трактування його прав чи обов'язків; гарантованого захисту державою працівника від незаконного звільнення; забезпечення судового захисту трудових, соціально-економічних прав, честі та гідності учасників трудових відносин, в тому числі гарантування права на справедливе розв'язання індивідуальних трудових спорів.

Передбачено норми, що встановлюють можливість суду, за клопотанням роботодавця і згоди працівника, замість поновлення на роботі прийняти рішення про виплату працівникові компенсації в розмірі, визначеному за домовленістю сторін, але не нижче середньої заробітної плати за 12 місяців.

Крім того, проект Трудового кодексу не передбачає можливості укладання із працівниками контрактів, положення яких звужують та обмежують гарантії трудових прав працівників, порушують основний принцип стабільності трудових правовідносин.

Уповноважений неодноразово звертала увагу на необхідності реформування трудового законодавства шляхом розроблення та прийняття нового Трудового кодексу, норми якого б концептуально по-новому визначали механізми правового регулювання трудових відносин між роботодавцем і працівником, відповідали сучасним соціально-економічним реаліям, міжнародним нормам і стандартам.

***Слід очікувати, що доопрацьований проект Трудового кодексу буде нарешті ухвалений Верховною Радою України і його прийняття дасть можливість зробити ринок праці більш гнучким та адаптованим до сучасних викликів, зокрема інтеграційних прагнень національного ринку праці до європейського рівня, істотно підвищити соціальну захищеність працівників.***

### **Коллективні трудові спори (конфлікти), страйки**

Незадовільний стан забезпечення трудових прав працівників спонукає їх до ініціювання колективних трудових спорів (конфліктів), страйків, інших акцій непокори.

Так, у 2016 році Національною службою посередництва і примирення (далі – НСПП) було зареєстровано **187 колективних трудових спорів**, безпосередніми учасниками яких стали **2,1 млн. працівників** та 11466 суб'єктів господарювання. В цих спорах



найманими працівниками було висунуто **399** вимог, з яких **282** (70,7%) стосувалися:

- порушення строків виплати заробітної плати;
- умов оплати праці, порядку звільнення та працевлаштування;
- питань охорони та безпеки праці.

Відбулось **4 страйки**, пов'язані з частковим або повним припиненням роботи, та **139** акцій соціального протесту. Підвищеним рівнем конфліктогенності відзначались підприємства, установи та організації *бюджетної сфери (122 випадки), сфери житлово-комунального господарства (106), будівельної галузі (93), транспорту (78), машинобудівного комплексу (54)*.

Провадження за зверненнями представників профспілок та громадян засвідчують, що конституційні права щодо захисту трудових прав у працівників окремих видів економічної діяльності обмежені, а надмірно складний механізм застосування права на страйк ускладнює його реалізацію працівниками.

Як свідчить практика, у сучасних реаліях роль страйку як крайнього засобу захисту й боротьби працівників за власні права зростає. В цих умовах важливо, щоб право на страйк в українському законодавстві надавалось з дотриманням положень ратифікованих Україною міжнародних актів у сфері забезпечення права на страйк.

Так, моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив, що положення статті 18 Закону України "Про транспорт" не відповідають Закону 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", міжнародним нормам і стандартам у сфері реалізації права працівників на страйк.

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 іншого – спонтанних (несподіваних) зривів перевезень, надання транспортних послуг, коли одержувачі цих послуг заздальгідь не мають права на альтернативне їх забезпечення.

Окреслена проблема відображалась у Доповіді за 2012 рік. Разом із тим розроблений робочою групою, створеною Уповноваженим, за участю представників Мінсоцполітики, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, Національної служби посередництва і примирення, представницьких органів сторін роботодавців та профспілок, проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо

гарантування реалізації конституційного права людини на страйк" так і не було внесено Урядом до Верховної Ради України.

**Лише після винесення Європейським судом з прав людини рішення від 2 жовтня 2014 року у справі "Веніамін Тимошенко та інші проти України" у 2016 році Урядом було внесено до Верховної Ради України вищеназаний проект Закону (реєстр. № 4639 від 11.05.2016).**

Європейський суд з прав людини констатував порушення статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) у зв'язку з порушенням права заявників на свободу об'єднання (заявники стверджували, що заборона страйку ґрунтувалася на застарілих положеннях Закону України «Про транспорт», які передбачали безумовну заборону страйків для працівників підприємств–пасажиropеревізників). Визнаючи заборону страйку порушенням, Європейський суд встановив, що така заборона не ґрунтувалася на достатньо точних і передбачуваних законодавчих актах.

**Слід очікувати, що названий законопроект (№ 4639) буде нарешті ухвалений Парламентом, оскільки його прийняття дасть можливість перевести вирішення колективних трудових спорів на підприємствах сфери транспорту у правове русло і дозволить працівникам захищати свої законні права та інтереси методами цивільного протесту. Також прийняття акта дозволить уникнути підстав для надходження до Європейського суду аналогічних заяв проти України.**

Водночас слід звернути увагу на те, що порушене питання потребує комплексного врегулювання питання забезпечення гарантованого статтею 44 Конституції України права працюючих на страйк та щодо зняття обмежень у здійсненні права на страйк працівниками окремих галузей економіки та публічної служби, закріплених в низці спеціальних законів.

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.**

Наразі в рамках Меморандуму про співпрацю між Уповноваженим з прав людини та Федерацією професійних спілок України доопрацьовуються пропозиції до розробленого ФПУ проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо зняття

обмежень права на страйк” з метою забезпечення реалізації гарантованого Конституцією України права працівникам на страйк для захисту своїх трудових та соціально-економічних інтересів.

Питання створення дієвого механізму реалізації конституційного права на страйк в Україні неодноразово було предметом обговорень під час різних публічних заходів, які організовувалися в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за участю представників міжнародних організацій, профспілок, органів державної влади, організацій громадянського суспільства тощо.

З метою вирішення окресленої проблеми **Омбудсменом було ініційовано створення громадської платформи “За право на страйк” за участю Офісу Уповноваженого з прав людини, профспілкових, міжнародних та громадських організацій** для пошуку реальних механізмів реалізації права на страйк, зокрема закріплення права працівників на проведення нетипових страйкових дій, наприклад “сидячих страйків”, часткової відмови від виконання трудових обов’язків, уповільнення темпу роботи, періодичної зупинки роботи, гарантування права працівників розпочинати страйк під час примирних процедур, а також встановлення заборони на звільнення працівників за участь у незаконних страйках.

## **7.2. Стан дотримання конституційних прав людини на соціальний захист**

За результатами Саміту ООН, який відбувся 25 вересня 2015 року у Нью-Йорку в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, Україна приєдналась до Цілей Сталого Розвитку на період до 2030 року, однією з головних цілей якої є виконання глобальної програми з ліквідації бідності.

У 2016 році до Уповноваженого надійшло понад 3 тис. повідомлень громадян про порушення їхніх прав на соціальний захист та достатній життєвий рівень. У переважній більшості звернень громадяни висловлюють загальне невдоволення низькими розмірами пенсій і державних допомог, соціальною несправедливістю при їх призначенні, а також неефективним захистом від бідності.

Разом із тим, за даними Мінсоцполітики України, офіційного зростання рівня бідності в Україні не відбулося. Так, за результатами обстеження умов життя домогосподарств моніторинг показників бідності за багатовимірною оцінкою за I півріччя 2016 р. характеризується такими даними:

межа бідності за відносним критерієм (75 % медіанного значення сукупних еквівалентних витрат населення) становила 1412 грн на місяць, що перевищило значення відповідного періоду 2015 року на

241 грн. Рівень бідності за відносним критерієм збільшився на 0,2 в.п. і становив 24,1 % (2015 р. – 24,3 %);

межа бідності за абсолютним критерієм (доходи нижче прожиткового мінімуму) зроста порівняно з попереднім роком і становила 1353 грн (у 2015 р. – 1176 грн). Рівень бідності за абсолютним критерієм знизився на 1,6 в.п. і склав 8,8 % (у 2015 р. – 10,4 %);

еквівалентні витрати нижче межі бідності, визначеної ООН для країн Центральної та Східної Європи (вартість добового споживання на рівні 5 доларів США), за I півріччя 2016 р. становили 935 грн (2015 р. – 908 грн). Рівень бідності за цим критерієм склав 1,7 % (2015 р. – 3,7 %).

**Порушення права людей на достатній життєвий рівень, інші соціально-економічні права, закріплені Конституцією України, міжнародними договорами, зумовлені, в першу чергу, незабезпеченням державою об'єктивного визначення базового стандарту "життєвий мінімум", який є одним із важливих показників, що характеризує рівень життя населення та визначає більшість показників соціального блоку бюджету.**

За оприлюдненими відповідно до статті 5 Закону України "Про життєвий мінімум" даними Міністерства соціальної політики України, фактичний розмір життєвого мінімуму, зокрема у цінах травня/грудня 2016 року, у розрахунку на місяць на одну особу був значно вищим від затвердженого Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (див. табл. 1).

**Табл. 1. Співвідношення розмірів фактичного та затвердженого Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" життєвого мінімуму**

Показник	Травень 2016 р.		Грудень 2016 р.	
	за Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік"	фактичний в цінах травня	за Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік"	фактичний в цінах грудня
Життєвий мінімум в середньому на одну особу в місяць	1399	2615	1544	2862
на одну особу (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб)		2823		3097
для основних соц. і демограф. груп населення:				
дітей віком до 6 років	1228	2609	1355	2868
дітей віком від 6 до 18 років	1531	3144	1689	3428
працездатних осіб	1450	2679	1600	2924
працездатних осіб (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб)		3037		3326
осіб, які втратили працездатність	1130	2220	1247	2436

**Водночас реальний розмір життєвого мінімуму в Україні є набагато вищим, ніж той, що обрахований Мінсоцполітики як фактичний, адже набори продуктів, товарів та послуг, які використовувалися при його визначенні, не змінювалися протягом 15 років.**

*Відтак, показник прожиткового мінімуму громадян не виконує функцію базового соціального стандарту для визначення достатнього рівня життя громадян, а застосовується виключно як розрахунковий показник для збалансування Державного бюджету України. Це порушує конституційні права мільйонів українських громадян на достатній життєвий рівень та належний соціальний захист.*

**Слід звернути увагу на штучне затягування розгляду внесених протягом 2016 року до Верховної Ради України законопроектів стосовно підвищення соціальних стандартів.** Зокрема законопроекти № 3785 та № 3793, незважаючи на те, що стосувалися підвищення прожиткового мінімуму у 2016 році, у минулому році Верховною Радою України не були розглянуті, а на сьогодні вже втратили актуальність у зв'язку із закінченням бюджетного року.

Крім того, Урядом не вживаються заходи з метою скасування показника “рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум)”, що не є соціальним стандартом, а відтак неправомірно застосовується при визначенні права на отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та встановлення її розміру, а також права на звільнення від плати за харчування дитини у дошкільних закладах.

Водночас, задекларувавши готовність до перегляду (удосконалення) механізмів формування мінімальних державних соціальних стандартів і гарантій, зокрема й прожиткового мінімуму, Уряд здійснив певні кроки у цьому напрямі.

Так, Кабінетом Міністрів України було видано постанову від 11.10.2016 р. №780 “Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення”. Цим рішенням Уряд збільшив обсяги споживання деяких продуктів харчування (круп, м'ясо, фрукти), а також кількість окремих товарних позицій в наборах непродовольчих товарів (одяг, взуття) та скоротив строки їх використання. Переглянуто також набори предметів першої потреби, санітарії та ліків, товарів культурно-побутового і господарського призначення, житлово-комунальних послуг і послуг зв'язку. Водночас окремі пункти споживчого кошика досі не відповідають реаліям сьогодення.

**З огляду на зазначене має бути продовжена робота уповноважених органів з метою забезпечення максимальної відповідності базового соціального стандарту реальній вартості споживчого кошика та послуг.**



**Особливої гостроти проблема бідності набула серед непрацевдатних осіб, представниками яких є громадяни, які отримують різні види пенсій, у т.ч. по інвалідності, соціальні державні допомоги.** Розмір пенсійних та соціальних виплат, які отримують зазначені особи, в більшості випадків є недостатнім для забезпечення достатнього життєвого рівня, гарантованого статтею 48 Конституції України, зокрема для забезпечення за їх рахунок споживання основних продуктів харчування, житла, одягу та інших продуктів і послуг першої необхідності, а для осіб з інвалідністю – покриття додаткових витрат, пов'язаних з інвалідністю.

*За даними Пенсійного фонду України, на обліку в органах Пенсійного фонду України станом на 1.01.2016 р. перебувало 12 296 502 пенсіонерів (без урахування даних АР Крим та м. Севастополя та районів Донецької і Луганської областей, тимчасово непідконтрольних українській владі), середній розмір призначеної пенсії (з цільовою грошовою допомогою) становив 1 669,51 грн. Станом на 1.01.2017 р. чисельність пенсіонерів зменшилась до 11 938 838 осіб, середній розмір пенсії яких становить 1 828,33 грн.*

*Водночас із загального числа пенсіонерів станом на 1.01.2017 р. пенсію, що є нижче прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працевдатність, отримували 983 168 осіб, у розмірі 949 грн (у розмірі прожиткового мінімуму на рівні грудня 2013 року) – 171927 осіб.*

Внесені за останні 10 років зміни до пенсійного законодавства призвели до "зрівнялівки" пенсійного забезпечення для тих, хто майже все життя здобував його важкою працею, та тих, хто відпрацював мінімальний трудовий стаж і не докладаючи особливих трудових зусиль дочекався пенсійного віку.

**Таким чином, існуючий механізм призначення (перерахунку) пенсій є недосконалим та потребує нормативно-правового врегулювання для досягнення справедливого пенсійного забезпечення з урахуванням диференціації розміру пенсій залежно від сум заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески, і страхового стажу.**

*За даними Мінсоцполітики, станом на 1.07.2016 р. 80 824 особам було призначено державну соціальну допомогу особам, які не мають право на пенсію, та інвалідам, з яких 6 542 особам допомога виплачувалася у розмірі меншому ніж прожитковий мінімум для осіб, які втратили працевдатність.*

**Уповноважений наголошує на недопустимості здійснення пенсійних виплат та державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, у розмірі, що є нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом.**

З огляду на це Уповноваженим з прав людини Міністру соціальної політики України та Прем'єр-міністру України Гройсману В.Б. були направлені подання щодо вжиття заходів нормативно-правового характеру для забезпечення конституційних прав громадян на пенсійні виплати та державну соціальну допомогу не нижче від прожиткового мінімуму, встановленого законом, зокрема шляхом внесення відповідних змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26.03.2008р. № 265.

Однак пропозиції Уповноваженого залишились без належного реагування з посиланням на відсутність фінансових можливостей Державного бюджету України. Мінсоцполітики вважає доцільним встановлення мінімальної пенсійної виплати на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, лише жінкам, яким достроково призначено пенсію в порядку та на умовах, передбачених пунктом 7<sup>2</sup> розділу XV "Прикінцеві положення" Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Проте необхідних змін до законодавства до цього часу не внесено.

**Водночас запропонований Урядом спосіб поліпшення матеріального становища зазначеної категорії громадян через отримання ними державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям не може вважатися належною альтернативою, адже ця допомога призначається на сім'ю і при її розрахунку враховується дохід усієї сім'ї, а не лише особи, розмір пенсії якої є нижчим від прожиткового мінімуму. Відтак, навіть при відносно невисоких доходах інших членів сім'ї родина втратить право на отримання зазначеної допомоги.**

У зв'язку з цим слід зауважити, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26.12.2011 р. № 20-рп/2011 (справа № 1-42/2011) наголосив, що зміна механізму нарахування соціальних виплат є конституційно допустимою до тих меж, за якими ставиться під сумнів власне сутність змісту права на соціальний захист.

**Отже, навіть ураховуючи необхідність економного та раціонального використання державних коштів і узгодження дії положень окремих законів України з фінансовими можливостями держави, не можна погодитись із правовим регулюванням, яке призводить до порушення умов визначення граничного розміру пенсійних виплат та державної соціальної допомоги, закріплених статтею 46 Конституції України.**

У контексті окресленої вище проблеми Уповноваженим також зверталася увага Мінсоцполітики й на необхідності перегляду норм статті 28 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Пропонувалося, зокрема, надати право на отримання пенсії за віком у мінімальному розмірі особам, які отримують таку

*пенсію на пільгових умовах (зокрема й за Списками № 1 та № 2), за наявності страхового стажу, необхідного для призначення відповідної пільгової пенсії за вимогами Закону України "Про пенсійне забезпечення". Адже чинні норми призводять до необґрунтованого зменшення пенсійного забезпечення цієї категорії громадян. Проте відповідну пропозицію Уповноваженого Міністерством підтримано не було.*

**У ході проваджень Уповноваженого з прав людини за відповідними зверненнями громадян виявлено ряд системних проблемних питань у сфері пенсійного забезпечення, зумовлених неправомірною правозастосовною діяльністю органів Пенсійного фонду та Мінсоцполітики, яка не узгоджується з наявною судовою практикою, зокрема щодо:**

- застосування розміру відсоткового показника заробітної плати при перерахунку пенсій державним службовцям на виконання ухвалених на їх користь рішень суду (стосовно перерахунку розміру пенсій з урахуванням усіх складових заробітної плати, з якої були сплачені страхові внески, та які не були враховані при первинному призначенні пенсій);

- застосування відсоткового показника пенсії при перерахунку пенсій пенсіонерам з числа наукових працівників з урахуванням стажу наукової роботи після призначення пенсії;

- застосування при переведенні з пенсії за вислугу років, призначеної за Законом України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", на пенсію за віком відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" розміру показника середньої заробітної плати (доходу) у середньому на одну застраховану особу в цілому по Україні, з якої сплачено страхові внески.

Окреслені вище питання були предметом розгляду Верховного Суду України з підстав неоднакового застосування судами касаційної інстанції норм права, якими регламентуються ці питання. *За результатами розгляду Судом надано відповідні висновки, зокрема у постановах від 8.07.2015 р. у справі № 732/48/15-а, від 06.10.2015 р. у справі № 21-2432а/15 (викладений у цій постанові висновок щодо перерахунку пенсій працівникам прокуратури застосований за аналогією для наукових працівників), від 06.10.2015 р. у справі № 21-2432а/15, в яких норми права застосовуються на користь пенсіонерів.*

*Ці висновки відповідно до норм частини четвертої статті 13 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" і статті 244<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності*

*нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, зокрема й органів Пенсійного фонду України та Мінсоцполітики України.*

*Водночас зазначеними органами в окреслених вище ситуаціях застосовуються підходи, протилежні сформованій Верховним Судом України практиці, що призводить до порушення прав громадян на належне пенсійне забезпечення.*

*У контексті зазначеного слід звернути увагу на правову позицію Європейського суду з прав людини, викладену в рішенні у справі "Суханов та Ільченко проти України" (26 червня 2014 року). У цьому рішенні Європейський суд зауважив, що за певних обставин "законне сподівання" на отримання "активу" також може захищатися статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Так, якщо суть вимоги особи пов'язана з майновим правом, особа, якій воно надане, може вважатися такою, що має "законне сподівання", якщо для такого права у національному законодавстві існує достатнє підґрунтя – наприклад, коли є усталена практика національних судів, якою підтверджується його існування.*

**Змушені констатувати, що внесені Уповноваженим до Мінсоцполітики України та Прем'єр-міністру України Гройсману В.Б. пропозиції щодо врегулювання окреслених вище проблемних питань залишилися без відповідного реагування, чим порушуються основні засади судочинства, закріплені статтями 124 і 129 Конституції України, за якими судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України.**

*Застосування органами Пенсійного фонду України протилежних наведених судовій практиці підходів до перерахунку пенсій змушує пенсіонерів звертатися до суду з метою захисту права на належне пенсійне забезпечення, що, в свою чергу, покладає надмірний тягар на судову систему, а також призводить до неефективного використання бюджетних коштів у зв'язку з необхідністю покриття судових витрат і витрат на відшкодування моральної шкоди, завданої протиправними діями суб'єктів владних повноважень. Крім того, окреслена ситуація створює негативні настрої у суспільстві, підриває довіру до держави та її соціальної політики.*

**Провадженнями Уповноваженого з прав людини за зверненнями громадян виявлено й інші непоодинокі випадки порушень прав пенсіонерів на належне пенсійне забезпечення, зумовлені неправомірною правозастосовною діяльністю органів Пенсійного фонду та Мінсоцполітики.**

Так, органами Пенсійного фонду України відмовлено громадянину Миколі С. з м. Одеси у перерахунку пенсії, призначеної за нормами Закону України "Про прокуратуру", за виданою на виконання рішення



суду уточненою довідкою про заробітну плату, розмір якої неправомірно був занижений при первинному призначенні пенсії у 2013-2014 роках. Відмова вмотивована тим, що довідка була видана після 1.06.2015 р. Нормами ж пункту 5 Прикінцевих положень Закону України від 2.03.2015 р. № 213 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення” з 1.06.2015 р. скасовані положення щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до спеціальних законів.

Згідно з позицією Уповноваженого, для застосування зазначених норм у наведеній ситуації немає правових підстав, оскільки у даному випадку суд відновив право людини на отримання пенсії в більшому розмірі, порушене внаслідок врахування при її розрахунку неправомірно занижених даних про заробіток. Відповідно йдеться про правовідносини, що мали місце у 2013 році, тобто до набрання чинності відповідними нормами Закону № 213. Більш того, враховуючи наявну судову практику за результатами розгляду судами позовів громадян (зокрема з числа тих, яким пенсії призначені відповідно до Закону України “Про прокуратуру”), ці норми не можуть бути підставою для відмови у проведенні перерахунку пенсії взагалі, тому що стосуються порядку призначення пенсії прокурорам, слідчим, державним службовцям у разі реалізації ними права на пенсійне забезпечення, а не перерахунку вже призначеної пенсії, оскільки процедури призначення та перерахунку пенсії різні за змістом і механізмом їх проведення.

Звернення Уповноваженого з прав людини до Мінсоцполітики України та відповідне подання Міністру соціальної політики України щодо вжиття заходів державного нагляду з метою скасування таких рішень органів Пенсійного фонду України та забезпечення права заявника на належне пенсійне забезпечення шляхом проведення перерахунку розміру його пенсії, виходячи із розміру заробітної плати, зазначеної в уточненій довідці, залишилися без відповідного реагування.

***За захистом своїх прав людина вимушена була звертатися до суду, рішенням якого дії органів Пенсійного фонду України визнано протиправними та зобов'язано провести відповідний перерахунок пенсії.***

У ході провадження за зверненням Віри Т. з м. Полтави встановлено, що органом Пенсійного фонду України при проведенні перерахунку пенсії, призначеної за Законом України “Про державну службу”, відповідно до виданої на виконання рішення суду уточненої довідки про складові заробітної плати, застосовано норми пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 31.05.2000 р. № 865 “Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії” в редакції, чинній не на момент призначення пенсії заявниці



вперше у 2007 році, а на момент проведення перерахунку пенсії на виконання рішення суду.

Внаслідок такого перерахунку зазначені в уточненій довідці складові заробітної плати за 24 місяці (як того і вимагало чинне на час призначення пенсії законодавство та було визначено судовим рішенням) прийнято як дохід за 60 місяців (оскільки обрання саме такого періоду передбачало чинне на момент проведення перерахунку пенсії законодавство). Проведення перерахунку в такий спосіб призвело до суттєвого зменшення розміру пенсії.

На переконання ж Уповноваженого, цілком очевидним є те, що оскільки перерахунок пенсії на виконання рішення суду здійснюється за довідкою, яка містить дані про дохід саме за 24 місяці, він і має бути проведений за відповідний період страхового стажу.

Усупереч наведеним обґрунтуванням дії органів Пенсійного фонду України у випадку заявниці Міністерством соціальної політики України визнано правомірними.

З метою забезпечення належного виконання ухваленої на користь людини постанови суду Уповноважений звернулася до органів Державної виконавчої служби України з пропозицією розглянути можливість врахування наведеної позиції Уповноваженого у справі заявниці під час здійснення виконавчих дій з примусового виконання відповідного судового рішення.

Залишається сподіватись, що названі органи стануть на захист прав людини.

***На переконання Уповноваженого, застосовані органами Пенсійного фонду України механізми перерахунку пенсії на виконання рішення суду у наведених випадках суперечать самій суті правосуддя, метою якого є відновлення порушених прав громадян. Адже ухвалюючи позитивне рішення на користь позивачів у справі щодо зобов'язання органу Пенсійного фонду України провести перерахунок пенсій з урахуванням додаткових (збільшених) виплат, суд відновив їх право на пенсію в більшому розмірі, порушене внаслідок неправомірного неврахування тих або інших сум оплати праці чи застосування їх у зменшеному розмірі при призначенні пенсії.***

Виходячи з позицій Уряду, Мінсоцполітики та Пенсійного фонду України фактично відбувається економія бюджетних коштів за рахунок порушення прав і свобод людини, визначених Конституцією та законодавством України, що є неприпустимим у правовій державі.

У наведених вище випадках Мінсоцполітики, яке відповідно до законодавства має формувати державну соціальну політику

(забезпечувати її реалізацію), спрямовану на захист прав та інтересів людини і громадянина, фактично усунулось від забезпечення дотримання відповідних соціальних прав громадян.

Зазначене є свідченням того, що у своїй діяльності Мінсоцполітики України не забезпечує виконання одного із головних принципів діяльності центральних органів виконавчої влади – забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, задекларований у положеннях статті 2 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", чим порушує й головні приписи Конституції України стосовно зобов'язань держави перед людиною.

В рамках парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні **виявлено також наявність у чинному законодавстві колізійних норм стосовно призначення/перерахунку пенсій, що створює підстави для їх різного застосування у практичній діяльності органів державної влади та судових органів і, як наслідок, порушення права громадян, та негативно позначається на ефективності правового регулювання, стані законності і правопорядку.** Зокрема це стосується:

- **перерахунку пенсій, призначених за спеціальними законами, зокрема Законами України "Про державну службу" та "Про прокуратуру" (у зв'язку з підвищенням з 01.12.2015 р. окладів державних службовців та працівників прокуратури за постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 р. № 1013).**

Проблема полягає у наступному.

Відповідно до пункту 5 розділу III "Прикінцеві положення" Закону України від 02.03.2015 р. № 213 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення" у разі неприйняття до 01.06.2015 р. закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 01.06.2015 р. скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії/щомісячне довічне грошове утримання призначаються за спеціальними законами.

З огляду на зазначені норми законодавства, згідно з позицією Міністерства соціальної політики України та Пенсійного фонду України як органів, що забезпечують формування/реалізацію державної політики у сфері пенсійного забезпечення, з 01.06.2015 р. пенсії в порядку та на умовах, визначених спеціальними законами, не призначаються, а раніше призначені пенсії не перераховуються.

Разом із тим деякими із спеціальних законів передбачалося/передбачається право осіб, які підпадають під дію цих законів, на призначення та перерахунок пенсії на особливих умовах.

Так, за нормами чинної на грудень 2015 року (підвищення окладів державних службовців) статті 37<sup>1</sup> Закону України від 16.12.1993 р. №3723-ХІІ "Про державну службу" умови та порядок перерахунку призначених пенсій державним службовцям визначаються Кабінетом Міністрів України.

Законом України від 14.10.2014р. № 1697-VII "Про прокуратуру" (далі – Закон № 1697) (стаття 86) передбачено особливі умови пенсійного забезпечення працівників прокуратури. Зокрема, частиною тринадцятою цієї статті визначено, що пенсії за вислугу років відповідно до цієї статті призначаються, перераховуються і виплачуються уповноваженими на це державними органами.

Частиною двадцятою статті 86 Закону № 1697 передбачено, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України.

Однак у зв'язку з наведеними нормами Закону № 213 не було внесено будь-яких змін ні до Закону № 3723, ні до Закону № 1697.

У зв'язку з набранням чинності нормами пункту 5 розділу III "Прикінцеві положення" Закону № 213 не було внесено відповідних змін й до Законів України "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про дипломатичну службу", Податкового та Митного кодексів України.

До питання перерахунку пенсій держслужбовцям слід зауважити, що постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 р. № 1013 виключено пункт 4 постанови Кабінету Міністрів України від 31.05.2000р. № 865 "Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії", яким визначався порядок перерахунку пенсій пенсіонерам з числа державних службовців у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям відповідно до рішень Кабінету Міністрів України.

Нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України, який би визначив умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури, також не прийнято.

***Наведена неузгодженість законодавчих актів призвела до застосування різних підходів до оцінки ситуації при винесенні рішень судами за позовами пенсіонерів з числа колишніх державних службовців та працівників прокуратури щодо зобов'язання органів Пенсійного фонду провести перерахунки їх пенсій у зв'язку з підвищенням з 01.12.2015 р. окладів державних службовців за постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 р. № 1013 і, як наслідок, – винесення судами протилежних рішень.***

Рішення, прийняті на користь громадян, серед іншого, аргументуються тим, що положення пункту 5 розділу III "Прикінцеві положення" Закону № 213 не можуть бути підставою для відмови у проведенні перерахунку пенсії, оскільки вони стосуються порядку

призначення пенсії прокурорам, слідчим, державним службовцям у разі реалізації ними права на пенсійне забезпечення, а не перерахунку вже призначеної пенсії, так як процедури призначення та перерахунку пенсії різні за змістом і механізмом їх проведення. Окрім того, неприйняття Кабінетом Міністрів України нормативно-правового акта, який би визначав умови та порядок перерахунку призначених пенсій, не може бути підставою для відмови у такому перерахунку.

Прийняті ж на користь органів Пенсійного фонду України рішення ґрунтуються на тому, що з 01.06.2015 р. не здійснюються ні призначення, ні перерахунки пенсій відповідно до спеціального законодавства, оскільки положеннями пункту 5 розділу III "Прикінцеві положення" Закону № 213 скасовано норми, які регулювали питання пенсійного забезпечення осіб, на яких поширюється дія спеціальних законів.

В окремих випадках суди зазначають про відсутність правових підстав для вчинення дій з перерахунку пенсії, оскільки всупереч ст. 37<sup>1</sup> Закону України "Про державну службу" Кабінетом Міністрів України не визначено порядок перерахунку призначених пенсій державним службовцям.

У контексті зазначеного слід звернути увагу на рішення Європейського суду з прав людини в справі "Щокін проти України", в якому Суд дійшов висновку про порушення прав заявника, гарантованих статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у зв'язку з тим, що відповідне національне законодавство не було чітким і узгодженим, а відтак не відповідало вимозі "якості" закону і не забезпечувало адекватність захисту від свавільного втручання публічних органів державної влади у майнові права заявника.

Водночас у рішенні у справі "Будченко проти України" (24 квітня 2014 року) Суд визнав незапровадження державою відповідного правового механізму реалізації положень закону як втручання у право заявника на мирне володіння своїм майном, а відтак і порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції;

• **практики застосування органами Пенсійного фонду України внесених Законом України від 24.12.2015 р. № 911-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" до статті 27 Закону України від 09.07.2003 № 1058-IV "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" норм щодо обмежень розмірів пенсій максимальним розміром 10740 грн.**

Ці обмеження застосовувалися органами Пенсійного фонду України для всіх без винятку пенсіонерів, незалежно від часу призначення їм пенсії, незважаючи на те, що відповідно до пункту 2

Прикінцевих положень Закону № 911 дія його положень щодо визначення максимального розміру пенсії застосовується до пенсій, які призначаються з 1 січня 2016 року.

У наведеному випадку правова колізія, що існує між рівними за юридичною силою нормами законодавчого акта, розв'язувалася не на користь людини.

Однак пропозиція Уповноваженого щодо необхідності вжиття заходів з метою відновлення права громадян, яким пенсія призначена до 1 січня 2016 року та перевищує 10740 гривень, на належний розмір пенсії, що містилася в поданні до Прем'єр-міністра України, Кабінетом Міністрів України не була підтримана.

З огляду на зазначене **Уповноважений звертає увагу Верховної Ради України та Уряду на необхідності усунення існуючих законодавчих неузгодженостей та прогалин щодо порядку призначення/перерахунку пенсій особам, які перебували на спеціальних посадах.**

**Уповноважений змушена констатувати вкрай повільне реагування Мінсоцполітики на необхідність розв'язання проблемних питань, за якими керівництву Міністерства у 2016 році (як і в попередніх роках) вносилися акти реагування Уповноваженого з прав людини, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина на соціальний захист.** Більшість проблемних питань знаходяться на стадії опрацювання Міністерством змін до тих чи інших законодавчих та нормативно-правових актів, які врегулюватимуть ці питання.

Зокрема, невирішеними залишаються наступні проблемні питання:

**1) недотримання права на належне пенсійне забезпечення тих громадян нашої держави, які виїхали на постійне проживання у країни, з якими Україна не уклала міжнародний договір щодо пенсійного забезпечення;**

**2) неврегульованість законодавства щодо пенсійного забезпечення осіб, інвалідність яких настала внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, а також порядку призначення і виплати пенсій у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;**

**3) незабезпечення права на отримання автомобіля з ручним керуванням окремими категоріями осіб з інвалідністю, які мають протипоказання до керування автомобілем, шляхом передачі права керування автомобілем іншій особі, яка не є членом сім'ї інваліда, але зареєстрована з ним в одному населеному пункті;**



**4) підвищення розміру компенсаційних виплат, передбачених пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.1996 р. № 832 “Про підвищення розмірів державної допомоги окремим категоріям громадян” та Порядком призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. № 558;**

**5) необхідність перегляду та приведення у відповідність із нормами міжнародного законодавства механізму захисту повнолітніх осіб з інвалідністю, визнаних у судовому порядку недієздатними.**

У зв'язку з цим Уповноваженим з прав людини підтримано запропоновану проектом Закону України “Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена” (реєстр. № 4606 від 06.05.2016 р.) ідею прийняття уніфікованого законодавчого акта, яким би визначалися основні правові, соціальні та організаційні засади й гарантії державної політики у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена, а також внесення змін до чинних нормативно-правових актів для забезпечення єдиних підходів до регулювання відповідних правовідносин.

Позитивним, зокрема, є те, що законопроектом передбачено можливість реалізації повнолітніми недієздатними особами прав на врахування їх думки під час прийняття рішень та здійснення дій у їх інтересах і на звернення до суду щодо поновлення дієздатності та звільнення опікуна.

За результатами опрацювання цього проекту до профільного Комітету Верховної Ради України надіслано з метою врахування відповідні висновки та пропозиції Уповноваженого;

**б) надання військовим пенсіонерам права на отримання пенсії через банківські установи за їх вибором.**

На неодноразові звернення стосовно цього питання Мінсоцполітики поінформовано, що з метою його врегулювання Міністерством буде підготовлено законопроект щодо внесення відповідних змін до статті 52 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”.

Однак наразі зміни до цієї статті не внесено (чинна її редакція, як і раніше, передбачає, що особам, які мають право на пенсійне забезпечення згідно з цим Законом, пенсії виплачуються органами Пенсійного фонду України через установи ВАТ “Державний ощадний банк України” за місцем фактичного проживання пенсіонера на підставі відповідних документів, що оформляються органом Пенсійного фонду

України). Водночас на сьогодні також відсутня інформація щодо внесення відповідного законопроекту до Верховної Ради України;

**7) законодавчого врегулювання питання соціального захисту одного з батьків дитини, який не отримує пенсію у зв'язку із втратою годувальника (через відсутність необхідного страхового стажу), у випадку визнання другого з батьків у встановленому порядку безвісно відсутнім.**

Проблема полягає у тому, що один з батьків дитини у випадку визнання другого безвісно відсутнім, який не отримує на дитину пенсію у зв'язку із втратою годувальника (через відсутність у годувальника необхідного для цього стажу), не може претендувати на призначення допомоги на дітей одиноким матерям (батькам), оскільки право на відповідну допомогу має мати (батько) дитини у разі смерті одного з батьків (тобто у випадку оголошення батька дитини померлим у судовому порядку), які не одержують пенсію в разі втрати годувальника або соціальну пенсію. Відтак, такі особи наразі залишаються соціально незахищеними.

*Звернення Уповноваженого з прав людини до Міністерства соціальної політики України щодо необхідності врегулювання окресленої вище проблеми на законодавчому рівні залишилися без належного реагування.*

### **Рекомендації**

**З метою розв'язання згаданих проблемних питань пропонується профільним комітетам Верховної Ради України заслухати інформацію Мінсоцполітики про хід розроблення відповідних законопроектів, взяти на контроль питання їх внесення Урядом до Верховної Ради України.**

Протягом 2016 року до Уповноваженого з прав людини надходили численні звернення з питань **погіршення соціального захисту громадян**, що (крім окреслених вище проблемних питань) було зумовлено:

- скасуванням/обмеженням Законом України від 28.12.2014 р. №76-VIII "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" пільг окремим категоріям громадян;

- продовженням Законом України від 24.12.2015 р. № 911-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" дії впроваджених у 2015 році обмежень щодо виплати пенсії працюючим пенсіонерам (крім окремих їх категорій) на певних посадах, у тому числі й особам з інвалідністю III групи.

За інформацією Пенсійного фонду України, за станом на 1.01.2017р. кількість працюючих пенсіонерів становила 2 315 850 осіб, з яких 496 683 одержували пенсії в розмірі 85% від призначених, а 14 589 особам виплата пенсії припинена у зв'язку з тим, що вони працюють на спецпосадах.

*Мінсоцполітики України погодилося з пропозицією Уповноваженого в частині необхідності поширення гарантій щодо виплати у повному розмірі пенсій працюючим пенсіонерам, які є особами з інвалідністю III групи. Однак вони не були враховані, свідченням чого є відсутність відповідних норм у Законі України "Про Державний бюджет України на 2017 рік".*

*У зв'язку з цим слід звернути увагу на те, що питання необхідності здійснення заходів щодо зняття будь-яких обмежень розміру пенсій та інших соціальних виплат особам з інвалідністю та перегляду їх розміру для забезпечення достатнього рівня життя включено до Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1393-р. Відтак, залишення відповідних обмежень щодо виплати пенсій особам з інвалідністю III групи у Законі України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" є свідченням невиконання заходів, передбачених Планом;*

- впровадженням Законом України від 24.12.2015 р. № 911-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" обмеження пенсії максимальним розміром – 10740 гривень;

- непроведенням щорічного перерахунку пенсій з 1 березня відповідно до частини другої статті 42 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", що мало місце у зв'язку із зупиненням до стабілізації економічної ситуації в державі дії зазначених положень цього Закону Законом України від 27.03.2014 р. №1166-VII "Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні";

- внесенням Законом України від 24.12.2015 р. № 911-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" змін до статей 54, 55 Закону України "Про пенсійне забезпечення", якими встановлено пенсійний вік для осіб з числа окремих категорій працівників, яким призначаються пенсії за вислугу років (працівників авіації і льотно-випробного складу, працівників освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів), оскільки раніше вони мали право на пенсію незалежно від віку;

- непроведенням перерахунку з 1 березня сум щомісячних страхових виплат потерпілим на виробництві (членам їх сімей) внаслідок зупинення положеннями пункту 11 розділу VII "Прикінцеві та

перехідні положення" Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" такого перерахунку до стабілізації фінансово-економічного становища держави та ін.

На необхідності відновлення проведення перерахунків пенсійних/страхових виплат, скасування обмежень виплати пенсій у період роботи на певних посадах, ризиках порушень прав громадян у зв'язку із запровадження норм, які звужують обсяг існуючих раніше прав, Уповноважений звертав увагу уповноважених органів, зокрема профільних комітетів Верховної Ради України. Однак відповідні зауваження у повній мірі не були враховані.

**Особливої гостроти набула проблема погашення заборгованості з пенсійних та інших соціальних виплат за судовими рішеннями як поточних, так і минулих років.**

Про природу цієї проблеми, її складність та наслідки Уповноважений з прав людини зазначала у попередніх щорічних доповідях.

Прийнятий для врегулювання окресленої проблеми Закон України "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень" (набрав чинності 01.01.2013 р.) та підзаконні нормативно-правові акти (зокрема, *Порядок виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845, та Порядок погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 440*) **не забезпечують її розв'язання внаслідок непередбачення необхідних обсягів видатків у Державному бюджеті України на покриття боргових зобов'язань держави.**

Так, Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" за бюджетною програмою "Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою" передбачено лише 144,757 млн грн, в той час як фактична потреба є значно вищою.

За інформацією Державної казначейської служби України, станом на січень 2016 року у Казначействі на виконанні за бюджетною програмою КПКВК 3504040 "Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою" знаходилося понад 109 тис. рішень на загальну суму понад 1,8 млрд грн.

Протягом 2016 року за цією програмою Казначейством виконано 7168 рішень судів на загальну суму 144 757 500,00 грн. Разом із тим станом на 20.01.2017 р. на виконанні у Казначействі за програмою ще знаходиться 189 870 рішень судів на загальну суму 3 451 105 025, 78 грн.

**Не працює й механізм реструктуризації цієї заборгованості, запроваджений постановою Кабінету Міністрів України від**



**16.09.2015 р. № 703.** Свідченням цього є відповідна інформація Ощадного банку України про те, що ним не приймалися заяви щодо погашення заборгованості за рахунок коштів та видачі векселів у 2015 р. у зв'язку з відсутністю порядку обміну інформацією та порядку взаємодії між АТ "Ощадбанк" та Державною казначейською службою України при здійсненні передачі фінансових казначейських векселів. У 2016 році проблема ускладнилась тим, що незважаючи на продовження Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" проведення відповідної реструктуризації, не було визначено порядок її здійснення. Постанова ж Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 703 не могла бути застосована, оскільки була розроблена на виконання Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" та визначала порядок реструктуризації заборгованості за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, що виникла станом на 01.01.2015 р.

За інформацією АТ "Ощадбанк", з метою врегулювання порушених проблем Державною казначейською службою України було розроблено відповідні зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 703, однак Кабінетом Міністрів України ці зміни не було прийнято.

Згідно зі статтею 19 Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" Кабінету Міністрів України також надано право у встановленому ним порядку реструктуризувати фактичну заборгованість, що виникла станом на 1 січня 2017 року, за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, шляхом видачі фінансових казначейських векселів.

**З огляду на зазначене Уповноважений з прав людини звертає увагу Уряду на необхідності унормування порядку реструктуризації заборгованості за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою.**

У своїх зверненнях до Уповноваженого громадяни висловлюють пропозиції щодо надання їм можливості погашення за рахунок належних їм від державних органів за рішеннями суду грошових коштів (зокрема й шляхом використання фінансових казначейських векселів) заборгованості з оплати житлово-комунальних та інших послуг.

На відповідний запит до Міністерства юстиції України останнім поінформовано про можливість вирішення цього питання шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

У зв'язку з цим **пропонується Уряду опрацювати доцільність внесення до законодавства відповідних змін.**



Окремо слід зупинитися також на **проблемі забезпечення прав громадян на належне виконання рішень суду щодо пенсійних та соціальних виплат, ухвалених після 01.01.2013 р., які мають зобов'язальний характер, але тривалий час не виконуються боржниками (органами Пенсійного фонду України, органами соціального захисту населення) через відсутність бюджетного фінансування на ці цілі, а також відповідного законодавчого механізму погашення такої заборгованості.**

Так, не передбачено механізму погашення заборгованості за такими рішеннями ні Порядком виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 р. № 845 (оскільки він не поширюється на рішення зобов'язального характеру вчинити певні дії), ні Порядком погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 440 (оскільки він стосується лише рішень судів, ухвалених до 01.01.2013 р.).

Також заборгованість за цією категорією судових рішень не може бути погашена й безпосередньо боржниками (органами Пенсійного фонду України, органами соціального захисту населення), оскільки бюджетні кошти їм виділяються лише виключно на проведення поточних пенсійних та соціальних виплат.

***Нерозв'язання цієї проблеми зумовлює зростання соціальної напруги серед громадян, на користь яких ухвалені, але не виконуються судові рішення.***

Відповідні звернення стосовно окресленої вище проблеми з пропозицією щодо вжиття заходів організаційного та нормативно-правового характеру з метою її врегулювання були направлені Прем'єр-міністрові України Гройсману В.Б. Наразі відповідні пропозиції опрацьовуються уповноваженими центральними органами виконавчої влади.

### ***Рекомендації***

**Врегулювання проблеми погашення наявної заборгованості за судовими рішеннями зобов'язального характеру, ухваленими після 01.01.2013 р. (щодо яких судами відмовлено у зміні способу їх виконання із зобов'язання вчинити певні дії з метою стягнення конкретної суми заборгованості), можливо лише на законодавчому рівні. При цьому законодавчий акт має передбачати механізм обліку таких рішень, внесення їх до відповідного Реєстру та створення бюджетної програми на забезпечення їх виконання (як це передбачено для рішень про зобов'язання вчинити певні дії, ухвалених до 01.01.2013 р.) або ж у спосіб виділення коштів на виплату такої заборгованості**

**безпосередньо органам Пенсійного фонду України, органам соціального захисту населення** (*останній спосіб було запропоновано Міністерством юстиції України на відповідний запит Уповноваженого з прав людини*).

Супутньою до наведених є **проблема виплати заборгованості за рішеннями судів спадкоємцям осіб, на користь яких були винесені відповідні судові рішення.**

Згідно з позицією Міністерства юстиції України, зазначене питання може бути вирішеним лише шляхом його законодавчого врегулювання, оскільки Порядком погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3.09.2014 р. № 440, не передбачено можливості спадкоємцеві звертатися до органу державної виконавчої служби за виконанням судового рішення у передбачений Порядком спосіб. У зв'язку з цим Міністерством розробляється проект відповідного нормативно-правового акта, який після погодження із заінтересованими органами у встановленому порядку буде внесений на розгляд Уряду.

*Уповноважений звертає увагу Уряду на довготривале розроблення Міністерством юстиції України відповідного порядку, оскільки про початок роботи над ним Міністерство інформувало ще на початку 2016 року. Проведення у цій справі триває.*

**Проведення Уповноваженого з прав людини за зверненнями громадян щодо питань призначення житлової субсидії засвідчили низку проблемних питань, наявність яких призводить до порушення прав громадян.**

Незважаючи на певні заходи Уряду з удосконалення механізму надання житлових субсидій, Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848 (далі – Положення про субсидії) залишається недосконалим. **Зокрема, Положення про субсидії:**

- **не передбачає належне забезпечення прав на отримання житлової субсидії осіб, які отримують допомогу по догляду за інвалідом I групи або особою, яка досягла 80-річного віку, або компенсацію фізичним особам, які надають соціальні послуги (що потребує внесення змін до пункту 12 Положення про субсидії щодо розрахунку субсидії з урахуванням фактичного розміру отриманої допомоги/компенсації).**

У зв'язку з цим внесено подання Прем'єр-міністрові України Гройсману В.Б. "Про забезпечення прав окремих категорій населення на отримання житлової субсидії". Питання залишається на контролі;

- **не визначено, яку саме відповідальність несуть посадові особи органів соціального захисту населення за несвоєчасне призначення субсидії.** Внаслідок цього призначення субсидій відбувається через декілька місяців після подання особами до органів соціального захисту населення відповідних заяв та документів;

- **не врегульовано питання надання субсидії за місцем фактичного проживання громадянина, що не збігається з адресою його реєстрації, а також громадян, які мають у власності житло, але з різних причин не зареєстровані в ньому.**

*Неможливість перегляду існуючого порядку призначення житлової субсидії для врегулювання окреслених питань Мінсоцполітики обґрунтовує відсутністю єдиної бази даних отримувачів субсидій, оскільки за таких умов унеможлиблюється контроль за цільовим використанням відповідних бюджетних коштів.*

*Така позиція Міністерства у даному питанні є недостатньо обґрунтованою. Більш того, вона засвідчує необхідність врегулювання супутньої (але вкрай важливої) проблеми – запровадження дієвих інструментів для забезпечення контролю за цільовим використанням коштів, що спрямовуються на субсидії;*

- **нормою пункту 4 Положення про субсидії у разі призначення субсидії протиправно зупинено надання пільг окремим категоріям громадян з оплати житлово-комунальних послуг, право на які визначені законами, зокрема, Законами України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні", "Про освіту", "Про бібліотеки і бібліотечну справу", "Про захист рослин", "Про жертви нацистських переслідувань", "Про охорону дитинства", "Про соціальний захист дітей війни", "Про культуру", Основами законодавства України про охорону здоров'я, Кодексом цивільного захисту України.**

*Названими законодавчими актами визначено, що зміна порядку їх дії є можливою лише шляхом внесення до них відповідних змін.*

*З цього приводу Уповноваженим направлено відповідне звернення до Прем'єр-міністра України. У відповідь на це звернення надійшла інформація з Мінсоцполітики України про те, що запроваджені зміни не призвели до зменшення рівня соціального захисту осіб, які мають право на пільги з оплати житлово-комунальних послуг і звертаються за субсидією. Це було підтверджено й моніторингом окресленого питання в*

*органах соціального захисту населення (на прикладі конкретних розрахунків призначення субсидій окремим громадянам).*

**Разом із тим подальше застосування Урядом такої практики нормативно-правового регулювання з порушенням законів України може призвести до непередбачуваних наслідків та порушення конституційних прав громадян;**

**• з внесенням змін до Положення № 848 стали ще більш жорсткішими умови призначення субсидії для фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування та є платниками єдиного податку,** для яких, незалежно від отриманих (неотриманих) доходів, до сукупного доходу за кожний місяць враховується дохід на рівні двох, трьох, чотирьох (залежно від групи (I–III) платника податку) розмірів прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб.

Запровадження таких підходів в сукупності з іншими обмеженнями розцінюється цими особами як порушення їх права на зайняття підприємницькою діяльністю.

Також слід зазначити, що чинний порядок надання субсидій не спонукає громадян до економії ресурсів з метою скорочення витрат на житлово-комунальні послуги, адже лише частина визначеної законодавством величини невикористаної суми субсидії на оплату послуг індивідуального опалення (теплопостачання) зараховується виконавцем/виробником як оплата послуг на наступні періоди.

Можливим оптимальним варіантом підвищення дієвості та ефективності системи призначення житлових субсидій могло б бути впровадження механізму надання субсидії готівкою. У зверненнях громадян зазначається про доцільність запровадження саме такого механізму.

**Упродовж минулого року до Омбудсмена надходили непоодинокі скарги громадян на відмови підприємств та організацій, які здійснюють діяльність з обслуговування житлового фонду, у видачі необхідних для призначення окремих видів державних соціальних допомог, субсидії тощо довідок про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб з причини наявності у громадянина заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг.**

На переконання Уповноваженого (відповідна позиція підтримана й Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України), відмова у видачі відповідної довідки з підстав наявності такої заборгованості законодавством не передбачена, відтак є незаконною.

У ході проваджень за деякими зверненнями встановлено, що наведені дії були зумовлені відповідними рішеннями органів місцевого самоврядування про видачу таких довідок лише після погашення заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009, в якому Суд зауважив, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, керуючись у своїй діяльності ними та актами Президента України, Кабінету Міністрів України.

### ***Рекомендації***

***Омбудсмен звертає увагу керівників органів місцевого самоврядування на недопустимості прийняття подібних рішень та необхідності (у разі наявності) їх скасування, а також вжиття заходів реагування відповідно до наданих повноважень з метою недопущення необґрунтованої відмови підприємствами та організаціями, які здійснюють діяльність з обслуговування житлового фонду, у видачі громадянам довідок про склад сім'ї (зокрема шляхом надання рекомендацій відповідним підприємствам та організаціям стосовно необхідності забезпечення видачі таких довідок, у т.ч. й у разі наявності у громадянина заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг).***

У 2016 році ще більш ускладнилась проблема забезпечення прав громадян, які мають встановлені законодавством пільги на проїзд у транспорті загального користування, оскільки в Законі України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" не були передбачені відповідні видатки у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію перевізникам коштів за перевезення пільгових категорій громадян, водночас їх не було віднесено й до видатків місцевих бюджетів.

***Наближення фінансування послуг до рівня, де вони надаються, Уряд проголошував одним із ключових завдань в умовах поглиблення децентралізації влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Однак, як свідчать результати моніторингу та провадження Уповноваженого за зверненнями громадян, на даному етапі самотійно віднайти кошти на зазначені цілі не всі місцеві бюджети мають можливість.***

Результати моніторингу зазначеного питання в окремих регіонах (м. Запоріжжя, м. Київ, м. Чернівці, м. Умань, м. Вознесенськ), а також



провадження за зверненнями громадян засвідчили, що з метою уникнення соціальної напруги серед пільгової категорії населення ця проблема більшістю органів місцевого самоврядування вирішувалася шляхом виділення коштів на ці цілі з місцевих бюджетів.

Разом із тим підходи до розв'язання окресленої проблеми органами місцевого самоврядування також були різними, що пояснюється, перш за все, різними можливостями місцевих бюджетів.

Деякі органи місцевого самоврядування вирішили зазначену проблему, але шляхом встановлення обмежень щодо пільгового проїзду.

Зокрема, у ході провадження за зверненням особи з інвалідністю Анатолія Є. з м. Охтирки встановлено, що перевізники надають послугу перевезення на пільгових умовах лише у робочі дні, у вихідні ж дні громадяни не можуть скористатися своїм правом на пільговий проїзд.

Наведені дії автоперевізників зумовлені відповідним рішенням Охтирської міської ради та укладенням Управлінням соціального захисту населення міської ради із перевізниками договору на пільгові перевезення без обмежень лише у робочі дні.

***У контексті зазначеного слід зауважити, що жодним із положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" не передбачено право органу місцевого самоврядування обмежувати вже встановлені законами України та актами Кабінету Міністрів України права та пільги громадян. Відтак Уповноважений пропонує органам місцевого самоврядування, які прийняли такі рішення, їх скасувати. Зокрема, відповідні звернення були надіслані Львівському міському голові, Кам'янець-Подільському міському голові, до Охтирської міської ради.***

*Автоперевізники, наприклад, Житомирської області забезпечували за власний рахунок пільгові перевезення учасників АТО та членів сімей загиблих (померлих) учасників АТО без обмежень, а також 2 пільгові місця у кожному автобусі на кожному рейсі щоденно.*

*За рішенням Полтавської обласної ради від 29.01.2016 р. № 34 особам, які мають пільги щодо оплати проїзду, надано можливість одержання компенсації за проїзд автомобільним транспортом на міжміських та міжобласних маршрутах загального користування (протяжність перевищує 50 км) за рахунок коштів обласного бюджету. Компенсація надається шляхом проведення виплати вартості квитка органами соціального захисту населення за місцем реєстрації пільговика на підставі наданих ним проїзних документів із зазначенням прізвища та ініціалів пільговика та номера посвідчення через банківську установу або державне підприємство поштового зв'язку за місцем проживання пільговика.*

*Разом із тим були виявлені непоодинокі випадки (зокрема у Вознесенському районі Миколаївської області та Калуському районі*

Івано-Франківської області), коли через відсутність відповідних видатків у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію перевізникам коштів за перевезення пільгових категорій громадян органами місцевого самоврядування договори на пільгове перевезення з автоперевізниками взагалі не уклалися. Зрозуміло, що без отримання відповідної компенсації здійснювати пільгове перевезення громадян автоперевізники відмовлялися.

Пропозиції Уповноваженого з прав людини щодо подолання Верховною Радою України вето глави держави стосовно Закону, прийнятого за законопроектом № 4024 від 04.02.2016 р., спрямованого на врегулювання цієї проблеми, були направлені до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, однак вони не були підтримані.

Відповідно ж до внесених Законом України від 20.12.2016 р. № 1789-VIII змін до Бюджетного кодексу України з 1 січня 2017 року компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян покладено на видатки місцевих бюджетів.

**З огляду на вищевикладене викликає занепокоєння те, що не всі місцеві бюджети матимуть можливість самотійно віднайти кошти на зазначені цілі, зокрема через різні можливості доходної частини бюджетів, а тому Уповноважений пропонує Уряду долучатися до розв'язання проблеми пільгового проїзду в кожному окремому регіоні з урахуванням як можливостей доходної частини, так і необхідних видатків місцевих бюджетів.**

**Проблемою також є і те, що органи місцевого самоврядування вбачають доцільність та можливість виділення коштів з місцевого бюджету лише на забезпечення пільгового проїзду для тих пільговиків, які відносяться до відповідного міста (району, територіальної громади), і не погоджуються компенсувати витрати за перевезення пільговиків, які зареєстровані в інших регіонах держави.**

Зокрема, про критичну ситуацію з пільговим перевезенням населення через неможливість його забезпечення за рахунок коштів місцевих бюджетів для усіх пільговиків (переважну частину яких становлять учасники АТО) поінформовано Уповноваженого з прав людини Донецькою обласною військово-цивільною адміністрацією в рамках провадження за зверненнями громадян з відповідних питань.

Поряд із наведеними проблемними питаннями у сфері забезпечення пільгового проїзду населення до Уповноваженого протягом 2016 року надходили звернення громадян, які мають право на пільговий проїзд, **стосовно питань звільнення їх від обов'язковості сплати автостанційного збору.**

Згідно з позицією Міністерства інфраструктури України (що узгоджується й з позицією Верховного Суду України, викладеною у

постанові від 05.02.2013 р. № 21-437а12), автостанціями правомірно стягується автостанційний збір з пільгових категорій громадян та осіб, що їх супроводжують, оскільки він не входить до вартості проїзду, а є платою за надання автостанціями обов'язкових послуг, пов'язаних з проїздом пасажирів автобусними маршрутами загального користування, і пільг щодо сплати цього збору чинним законодавством не встановлено.

Мінінфраструктури підтримано позицію Уповноваженого щодо необхідності врегулювання на законодавчому рівні питання скасування обов'язковості сплати автостанційного збору для пільгових категорій громадян. Питання залишається на контролі.

### **Рекомендації**

**Розв'язання проблеми забезпечення прав окремих категорій громадян на пільгових проїзд у транспорті потребує якнайшвидшого вжиття органами влади заходів законодавчого та організаційного характеру.**

У ході багатьох проваджень Уповноваженого вдалося поновити права громадян на соціальний захист, зокрема й пенсійне забезпечення, порушення яких відбулось через бюрократичну тяганину, недосконалу правозастосовну практику тощо.

**Зокрема, в результаті заходів, вжитих у рамках проваджень Уповноваженого з прав людини, вирішено питання:**

- забезпечено право Віктора Д. з Луганської області на належне пенсійне забезпечення у спосіб звернення Уповноваженого в інтересах пенсіонера до суду. Спроби заявника самостійно вирішити це питання у судовому порядку не мали позитивного результату;

- забезпечення отримання документів для підтвердження пільгового стажу для призначення пенсій колишнім працівникам ВО "Придніпровський хімічний завод", яке неодноразово реорганізовувалось. Питання вирішилось шляхом визначення міською радою, архівним відділом та органом Пенсійного фонду України спільного механізму видачі, отримання та підтвердження відповідних документів;

- поновлення права Софії Х. з Івано-Франківської області на отримання пенсії у зв'язку з втратою годувальника відповідно до Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність". Заявниці неправомірно було відмовлено в призначенні такої пенсії органом Пенсійного фонду України;

- проведення перерахунку пенсії Василю К. з Хмельницької області шляхом зарахування до страхового стажу періоду перебування у відрядженні за кордоном. Органом Пенсійного фонду України заявникові неодноразово неправомірно було відмовлено у такому перерахунку;

- поновлення Петру Я. з м. Києва неправомірно припиненої у 2014 році пенсії, на яку він мав право відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”. Вирішити це питання заявник самостійно не міг, незважаючи на ухвалені на його користь судові рішення;

- поновлення Леоніду Н. з м. Дніпра пільг з оплати житлово-комунальних послуг, гарантованих йому Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” як учаснику війни. Органом соціального захисту населення заявникові було припинено надання пільг внаслідок невірного тлумачення законодавства;

- поновлення права Любові Ч. з Дніпропетровської області на отримання щомісячної компенсації в разі втрати годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, яку вона не могла отримати з травня 2014 року;

- повернення засудженому Борису Б., що є особою з інвалідністю II групи, коштів, які неправомірно були утримані виправною колонією з його пенсії на харчування, одяг, взуття, білизну і комунально-побутові послуги та ін.

### **Проблемні питання захисту соціально-економічних та гуманітарних прав окремих категорій громадян, що потребують законодавчого врегулювання**

➤ В рамках парламентського контролю за додержанням прав і свобод громадян в Україні особлива увага приділяється **дотриманню прав осіб з інвалідністю**.

*Слід зазначити, що Урядом вживаються окремі заходи з метою вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людей з інвалідністю, вирішення системних проблем у зазначеній сфері та приведення законодавства України до європейських стандартів. Однак станом на сьогодні немає підстав стверджувати про суттєве поліпшення ситуації у зазначеній сфері.*

Зокрема актуальною залишається **проблема забезпечення можливості безперешкодного отримання особами з інвалідністю реабілітаційних послуг за місцем проживання відповідно до індивідуальної програми реабілітації** (санаторно-курортного лікування, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, медикаментозного лікування тощо) **та забезпечення цих осіб спецавтотранспортом**, що пов'язано, насамперед, з відсутністю відповідного фінансування на ці цілі.



*За даними Мінсоцполітики, у 2016 році відповідно до Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" особам з інвалідністю було видано 595,5 тис. одиниць технічних та інших засобів реабілітації (у 2015 р. – 605,8 тис. од.). Кошти ж на придбання автомобілів з державного бюджету взагалі не виділялися.*

*Протягом 2016 року органами соціального захисту населення забезпечено санаторно-курортним лікуванням 29 064 осіб з інвалідністю, що складає лише ¼ від річної потреби (у 2015 році – 27 394 осіб/18,2% від потреби).*

*Розглядаючи питання забезпечення санаторно-курортними путівками пільгових категорій громадян, які мають на них право, **крім низького рівня забезпеченості санаторно-курортними путівками**, слід звернути увагу й на **неналежний розмір компенсації за санаторно-курортні путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування**. Передбачений чинним законодавством розмір компенсації самостійного санаторно-курортного лікування не відшкодовує у повній мірі фактичну вартість лікування, а відтак і **не забезпечує належної реалізації права особи тієї чи іншої пільгової категорії на безоплатне санаторно-курортне лікування**.*

*У 2016 році до Омбудсмена надходили непоодинокі звернення осіб з інвалідністю щодо їх дискримінації у зв'язку з незабезпеченням належної доступності до об'єктів фізичного оточення, у тому числі й транспортної та будівельної інфраструктури.*

*В рамках одного із проваджень Уповноваженого, зокрема, встановлено, що на сьогоднішній день у підприємств-перевізників міста Одеси є в наявності лише 40 автобусів, пристосованих для перевезення осіб з обмеженими можливостями, які обслуговують 27 міських найбільш популярних маршрутів. За поясненнями міської влади, міськими підприємствами-перевізниками здійснюється поетапна заміна рухомого складу, пристосованого для перевезення осіб з обмеженими фізичними можливостями, що працює на міській маршрутній лінії. Водночас фінансове становище перевізників, зумовлене загальною економічною ситуацією в Україні, не дозволяє провести необхідні заходи в повному обсязі.*

*Однією із причин, які дозволяють перевізникам уникати обов'язку стосовно забезпечення безперешкодного доступу цієї категорії громадян до транспортних послуг, є недосконалість норм **Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування**, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3.12.2008 р. № 1081, якими встановлено вимогу щодо забезпечення роботи на об'єкті конкурсу, що*



включає міські та приміські автобусні маршрути загального користування, не менш як одного транспортного засобу, пристосованого для перевезення осіб з обмеженими фізичними можливостями.

У відповідь на звернення Уповноваженого до Мінінфраструктури України щодо необхідності перегляду норм зазначеного Порядку останнім поінформовано про початок проведення консультацій стосовно зазначеного питання з метою подальшого розроблення і внесення відповідних змін до названого Порядку та інших нормативно-правових актів. Провадження триває.

В рамках провадження Уповноваженого за зверненням особи з інвалідністю з м. Дніпра проведено моніторинг залізничного вокзалу Київ-Пасажирський з порушених у зверненні питань доступності вокзалу для осіб з інвалідністю у складі представників Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міністерства інфраструктури, виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), Національної асамблеї інвалідів України та ПАТ “Українська залізниця”.

У ході моніторингу встановлено, що упродовж останніх двох років ПАТ “Українська залізниця” вжито ряд заходів, спрямованих на забезпечення доступності вокзалу станції Київ-Пасажирський. Разом із тим однією з основних проблем залишається відсутність фізичної можливості осіб інвалідністю, що користуються інвалідними візками, потрапити на територію Південного вокзалу з Центрального вокзалу. Наявний же ескалатор не може розглядатися як елемент доступності для людей в кріслах колісних. Відтак окреслена проблема потребує пошуку шляхів її розв’язання.

Пересування осіб з інвалідністю також ускладнюється відсутністю підйомників для маломобільних груп населення зі сторони Південного вокзалу столиці та станції метро “Вокзальна”.

У ході моніторингу також встановлено, що запроваджена на вокзалі система оповіщення про необхідність надання допомоги та супроводу особі з інвалідністю (на підставі телеграм або завчасних повідомлень по телефону) не у повній мірі гарантує отримання цією особою своєчасної відповідної допомоги та залежить від багатьох факторів. Відтак керівництву ПАТ “Українська залізниця” направлені пропозиції *щодо врегулювання питання можливості замовлення маломобільними громадянами послуги із супроводу на стадії купівлі квитка з відповідним автоматизованим інформуванням причетних служб, що забезпечують надання зазначених послуг.*

На жаль, відповідні пропозиції залишилися без належного реагування, обґрунтовуючи тим, що існуюча на сьогодні система оповіщення є дієвою та достатньою, а випадок із заявником, який свідчив про зворотне, є поодиноким.

Провадження за зверненнями громадян засвідчили, що основним фактором, який унеможлиблює дотримання прав людей з інвалідністю на безперешкодний доступ до об'єктів будівельної інфраструктури, є неможливість переобладнання вже збудованих об'єктів та невпровадження державою відповідальності та ефективного механізму контролю за дотриманням державних будівельних норм і правил при будівництві нових.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України, яка відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294, здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час провадження містобудівної діяльності, на жаль, є на сьогодні малоефективною у вирішенні порушених питань, у зв'язку з відсутністю належної відповідальності власників і забудовників будівельних об'єктів.

### ***Рекомендації***

***Для забезпечення дотримання прав людей з інвалідністю на безперешкодний доступ до об'єктів будівельної інфраструктури назріла нагальна необхідність законодавчого врегулювання запровадження більш ефективного механізму контролю за дотриманням державних будівельних норм і правил при будівництві нових об'єктів.***

➤ Під час проваджень Уповноваженого встановлені порушення в сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що потребують законодавчого врегулювання, зокрема:

1) порушення права на пенсійне забезпечення зі зниженням пенсійного віку відповідно до статті 55 Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" громадян, які проживали (працювали) на територіях зон як посиленого радіологічного контролю, так і гарантованого добровільного відселення, проте періоди проживання (роботи) в кожній з цих зон окремо є недостатніми для набуття права на призначення пенсії зі зниженням пенсійного віку відповідно до статті 55 цього Закону.

У своїх зверненнях громадяни зазначають, що вони не мають необхідної кількості років проживання, зокрема у зоні посиленого радіологічного контролю, для набуття права на пенсію зі зниженням пенсійного віку. Однак в період, якого їм не вистачає для набуття права

на пільгову пенсію, вони проживали в зоні гарантованого добровільного відселення, яка є більш радіоактивно забрудненою територією порівняно із зоною посиленого радіологічного контролю.

За таких обставин зазначені громадяни несправедливо позбавляються права на призначення пенсії зі зниженням пенсійного віку.

Вбачаючи врегулювання зазначеної проблеми шляхом законодавчого запровадження можливості зарахування до періоду постійного проживання (роботи) людини на менш радіоактивно забрудненій території періоду проживання (роботи) на більш забрудненій місцевості, до Мінсоцполітики України направлено відповідне звернення.

Проте відповідні пропозиції Уповноваженого залишилися без належного реагування Міністерства з посиланням на те, що початкова величина зниження пенсійного віку встановлюється лише особам, які постійно працювали або постійно проживали у зонах посиленого радіологічного контролю або гарантованого добровільного відселення з моменту аварії по 31 липня 1986 року незалежно від часу проживання або роботи в цей період. При цьому пенсійний вік за бажанням особи може бути знижено тільки за однією підставою.

Така позиція Мінсоцполітики, на переконання Уповноваженого, не є обґрунтованою;

**2) позбавлення права громадян, які проживали на території посиленого радіоекологічного контролю і яким встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою після 01.01.2015 р., на отримання статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи категорії І.**

Згідно з позицією Мінсоцполітики з цього питання у разі, коли медико-соціальною експертною комісією причинний зв'язок інвалідності з катастрофою на ЧАЕС особам встановлено після 01.01.2015 р., тобто після набуття чинності Законом України від 28.12.2014 р. № 76-VIII "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України", правові підстави для встановлення статусу особи, постраждалої внаслідок Чорнобильської катастрофи І категорії, та видачі відповідного посвідчення відсутні.

На звернення щодо законодавчого розв'язання порушеної проблеми Міністерством поінформовано, що вона буде врегульована у разі прийняття Верховною Радою України як закону зареєстрованого законопроекту № 2093 від 10.02.2015 р. "Про внесення змін до Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" щодо соціального захисту осіб, які постійно проживали або постійно працювали чи постійно навчалися

на території, яка до 01.01.2015 р. була віднесена до зони посиленого радіоекологічного контролю, за умови, що вони за станом на 01.01.1993 р. прожили або відпрацювали чи постійно навчалися у цій зоні не менше чотирьох років.

17.03.2016 р. зазначений Закон було прийнято Верховною Радою України та направлено на підпис Президенту України, але главою держави до Закону було застосовано право вето, яке парламентом не було подолано, а тому Закон вважається відхиленим.

Відтак *окреслена вище проблема залишається актуальною та такою, що потребує законодавчого врегулювання;*

**3) порушення, пов'язані із незабезпеченням справедливих умов пенсійного забезпечення усіх категорій осіб з інвалідністю з числа постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.**

Приводом для відкриття провадження стали звернення громадських організацій зумовлені, серед іншого, розробленням Мінсоцполітики проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 липня 2010 р. № 656 і від 23 листопада 2011 р. № 1210 “Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, якими поліпшуються умови пенсійного забезпечення лише пенсіонерів з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

У таких діях Міністерства громадські організації вбачають прояви дискримінації, зокрема відносно осіб з інвалідністю з числа евакуйованих із зони відчуження та осіб, які мають інвалідність з дитинства.

У контексті зазначеного слід звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 2.11.2004 р. № 15-рп/2004 (підпункт 4.1 пункту 4 мотивувальної частини), де Суд зауважив, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Рішенням Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012 визначено, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України.

### **Рекомендації**

**При здійсненні законопроектної роботи Уряду та Мінсоцполітики слід дотримуватися принципів справедливого і неупереджено розподілу фінансових можливостей держави, зокрема й між категоріями осіб з інвалідністю з числа постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.**

➤ **Уповноваженим виявлено низку проблем у сфері соціального захисту жертв політичних репресій в Україні.**

Моніторинг звернень громадян та представників громадських організацій свідчить про необхідність вирішення на законодавчому рівні низки питань посилення соціального захисту жертв політичних репресій в Україні, зокрема:

- розширення переліку категорій репресованих осіб та включення до нього членів сімей політичних в'язнів та репресованих;
- визначення статусу та гарантій соціального захисту осіб, які в дитинстві потерпіли від політичних репресій, у т.ч. осіб, які в неповнолітньому віці залишилися без батьків, необґрунтовано репресованих з політичних мотивів, і тих, які народилися у засланні;
- надання пільг реабілітованим за статтею 3 Закону України "Про жертви політичних репресій".

На відповідний запит Уповноваженого з прав людини Мінсоцполітики України загалом підтримало пропозиції щодо розширення кола осіб, на яких поширюються норми Закону України "Про жертви політичних репресій", а також кола осіб, які мають право на пільги. Водночас Міністерство зауважило, що реалізація такої законодавчої ініціативи потребуватиме додаткових витрат з державного бюджету. Відповідно, прийняття такої пропозиції залежить від можливості забезпечення її реальними фінансовими ресурсами, що наразі є недостатнім навіть для виконання вже чинних законів України.

Моніторинг правового регулювання суспільних відносин у сфері захисту жертв політичних репресій також засвідчив про необхідність удосконалення законодавства у сфері відшкодування матеріальної шкоди реабілітованим громадянам, підвищення розміру грошової компенсації за кожен місяць позбавлення волі або примусового поміщення в лікувальні заклади для реабілітованих, зняття обмеження щодо строків подання заяв про компенсацію, що дозволить відновити моральну і соціальну справедливість щодо зазначеної категорії осіб.

Окрему увагу заслуговує питання розміру підвищення до пенсій реабілітованим, оскільки вони отримують одні з найнижчих розмірів підвищень.

**Таким чином, нормативно-правове регулювання суспільних відносин у сфері соціального захисту реабілітованих жертв**



*політичних репресій потребує змін та вдосконалення, що є нагальним, зокрема, з огляду на вік осіб, які наразі мають відповідний статус.*

У зв'язку з цим Уповноважений звертається до профільних комітетів Верховної Ради України та народних депутатів України з пропозицією підтримати відповідні законопроекти (зокрема, реєстр. № 1170 від 02.12.2014 р., № 4979 від 14.07.2016 р.), що внесені до Верховної Ради України з метою врегулювання окреслених вище питань.

➤ Провадженням Уповноваженого за зверненнями громадян встановлено й **необхідність врегулювання окремих питань щодо захисту прав депортованих осіб.** Це, зокрема, стосується:

- порушення права депортованих за національною ознакою осіб на отримання пільг з оплати комунальних послуг, гарантованих статтею 6 Закону України “Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою”, у зв'язку з невизначеністю у чинному законодавстві джерел відшкодування та порядку надання відповідних пільг зазначеній категорії громадян.

Так, статтями 89 та 102 Бюджетного кодексу України, якими встановлено перелік пільгових категорій громадян, яким за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту населення надаються передбачені законодавством пільги з оплати споживчих послуг, не передбачено відшкодування витрат на надання пільг депортованим за національною ознакою особам.

Пунктом 26 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України визначено, що норми і положення статей 6 і 7 Закону України “Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою” застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4.06.2015 р. № 389 затверджено Порядок надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї, однак ним не передбачено, що його дія поширюється на депортованих осіб.

У цьому зв'язку слід звернути увагу, що за правовою позицією Європейського суду з прав людини, викладеною в рішенні по справі “Суханов та Ільченко проти України” (26.06.2014 р.), бездіяльність Держави в особі Кабінету Міністрів України щодо прийняття нормативного акта, який визначає механізм реалізації прав та свобод громадян, закріплених у конституційних та інших законодавчих актах і

тримання таким чином громадян у правовій невизначеності, кваліфіковано як не виправдане втручання у права, передбачені статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

***Ураховуючи викладене, Омбудсмен звертає увагу уповноважених органів виконавчої та законодавчої влади на необхідності врегулювання зазначеної проблеми, зокрема шляхом ініціювання внесення відповідних змін до чинних або прийняття нових законодавчих актів;***

- **встановлення правового статусу депортованим громадянам України, які у 1944 – 1951 роках були примусово переселені з території Польської Народної Республіки на територію Союзу Радянських Соціалістичних Республік, у т.ч. відшкодування їм матеріальної шкоди.**

Особам, які після 9.09.1944 р. були переселені на територію України з території інших країн, наразі встановлюється лише статус учасників війни та передбачено надання відповідних пільг за Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”.

Громадяни ж наполягають на наданні окремого правового статусу зазначеній категорії осіб.

Слід також зауважити, що на сьогодні Верховною Радою України не прийнято відповідний законодавчий акт, який би передбачав і виплату компенсації за втрачене майно при переселенні з території Польської Народної Республіки на територію Союзу Радянських Соціалістичних Республік.

У Верховній Раді України було зареєстровано низку законопроектів, ухвалення яких, зокрема, створило б правові підстави для визнання примусового переселення осіб українського походження у 1944-1951 рр. депортацією, а відтак спонукало до встановлення їм окремого правового статусу з усіма відповідними наслідками. Проте відповідні проекти було направлено на доопрацювання.

***З огляду на зазначене Уповноважений звертає увагу суб’єктів законодавчої ініціативи на необхідності розроблення та внесення до Верховної Ради України проектів відповідних законодавчих актів.***

➤ Результати проваджень Уповноваженого засвідчили також наявність проблем й у сфері соціального захисту бездомних осіб, зокрема пов’язаних з:

- **недостатньою розгалуженістю мережі спеціалізованих соціальних установ, закладів соціального обслуговування та соціального захисту для бездомних осіб та забезпечення прав цих громадян за відсутності за місцем їх фактичного проживання спеціалізованих закладів для бездомних.**

Відповідною мережею охоплено переважно обласні центри та великі міста України. За інформацією Міністерства соціальної політики України, станом на 1 січня 2016 року в Україні діяли 103 заклади для бездомних осіб, у тому числі 95 центрів обліку, в яких створено 1,5 тис. ліжко-місць. Водночас на реєстраційному обліку перебуває близько 34 тис. громадян (за результатами моніторингу громадських організацій фактична кількість бездомних в Україні є значно вищою).

Відтак забезпечити всіх осіб, які належать до категорії бездомних, місцем проживання у спеціалізованих соціальних установах/закладах органи місцевого самоврядування не мають можливості.

**У зв'язку з цим є необхідним розширення мережі спеціалізованих соціальних установ, закладів соціального обслуговування та соціального захисту для бездомних осіб з метою покриття фактичної потреби бездомних осіб у таких закладах;**

**• порушенням прав бездомних осіб, які не проживають у відповідних спеціалізованих установах для таких осіб, на реєстрацію місця проживання.**

Проблема виникла внаслідок внесення Законом України від 10.12.2015 р. № 888-VIII змін до статті 6<sup>1</sup> Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", за якими реєстрація місця проживання бездомної особи є можливою виключно за умови безпосереднього її проживання у відповідних спеціалізованих закладах та установах.

Відтак бездомні особи, які не проживають у відповідних спеціалізованих установах, позбавлені можливості реалізації своїх соціальних та інших прав, адже практично всі законодавчі та нормативно-правові акти, зокрема ті, що регламентують надання пенсій, інших соціальних виплат чи допомог, передбачають призначення їх відповідними органами за місцем проживання громадян, а підтвердженням останнього є його реєстрація.

Запровадження таких умов реєстрації місця проживання бездомних осіб за обставин, коли держава не в змозі забезпечити всіх їх місцем проживання у спеціалізованих соціальних установах/закладах, а також за відсутності таких закладів у більшості населених пунктах України, вважаємо неприпустимим.

Внесені до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" зміни викликали обурення й серед громадських організацій, зокрема у зв'язку з тим, що таким чином обмежується надане статтею 1 Закону України "Про соціальні послуги" та частиною другою статті 7 Закону України "Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей" право створювати відповідні заклади для бездомних.

***З огляду на викладене Уповноважений звертає увагу на необхідності перегляду згаданих законодавчих змін з метою запобігання руйнації системи обліку бездомних осіб та системи реінтеграції бездомних в цілому.***

На необхідності внесення змін до чинних норм статті 6<sup>1</sup> Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” щодо усунення умови про проживання бездомної особи у спеціалізованому закладі як підстави для проведення реєстрації місця проживання наголошувалось у зверненні Уповноваженого з прав людини до Прем’єр-міністра України Гройсмана В.Б., а також у зверненнях до Мінсоцполітики України.

Ці пропозиції Уповноваженого з прав людини знайшли своє відображення у внесеному до Верховної Ради України законопроекті № 3833 від 28.01.2016 р., який 18.01.2017 р. прийнято в першому читанні;

**• законодавчою неврегульованістю проблеми реєстрації місця проживання осіб, які не належать до категорії бездомних у розумінні Закону України “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей”, але не мають власного житла, проживають в орендованих приміщеннях, у знайомих, родичів, друзів тощо та не мають реєстрації місця проживання.**

Відповідні пропозиції вносилися Уповноваженим до Мінсоцполітики України, однак були залишені без відповідного реагування.

Згідно з позицією названого Міністерства, зазначена категорія осіб належить до групи ризику щодо втрати житла або права на його використання, а тому на них не поширюється правовий режим захисту прав бездомних осіб, визначений Законом України “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей”. Відтак, поширення права користування послугами закладів для бездомних осіб на зазначену категорію осіб порушуватиме основні завдання роботи з бездомними особами. Разом із тим шляхів розв’язання проблеми реєстрації місця проживання такої категорії громадян, а відтак і забезпечення їх інших конституційних прав, реалізація яких пов’язана з реєстрацією місяця проживання, не запропоновано.

***У зв’язку з цим слід звернути увагу Уряду та народних депутатів України як суб’єктів законодавчої ініціативи на необхідності законодавчого врегулювання питання реєстрації місця проживання й зазначеної категорії осіб.***

**Пропозиції:**

**1) внести зміни до законодавства, зокрема, щодо:**

– удосконалення механізму визначення прожиткового мінімуму та його підвищення, а також вилучення застосовуваного при призначенні

соціальних допомог показника "рівень забезпечення прожиткового мінімуму";

- підвищення розміру компенсаційних виплат особам, які надають послуги з догляду відповідним категоріям осіб;

- перегляду існуючого механізму призначення (перерахунку) пенсій з метою недопущення різниці між розмірами пенсій, призначених у різні роки, та забезпечення належної диференціації розміру пенсій залежно від сум заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески, і страхового стажу;

- здійснення пенсійних виплат та державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, у розмірі не нижчому ніж прожитковий мінімум, встановлений законом;

- гарантування законодавством мінімального розміру пенсії за віком у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, для осіб, які отримують пенсію за віком на пільгових умовах (зокрема й за Списками № 1 та № 2), за наявності страхового стажу, необхідного для призначення такої пенсії;

- відновлення проведення перерахунків пенсійних/страхових виплат, скасування обмежень виплати пенсій у період роботи на певних посадах;

- пенсійного забезпечення громадян України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон;

- щодо пенсійного забезпечення осіб, інвалідність яких настала внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, а також порядку призначення і виплати пенсій у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;

- надання військовим пенсіонерам права отримання пенсії через банківські установи за їх вибором;

- усунення існуючих законодавчих неузгодженостей та прогалин щодо порядку перерахунку пенсій, призначених за спеціальними законами;

- забезпечення права громадян, які проживали на території посиленого радіоекологічного контролю і яким встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою після 01.01.2015 р., на отримання статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи категорії I;

- посилення соціального захисту реабілітованих жертв політичних репресій;

- забезпечення права депортованих за національною ознакою осіб на отримання пільг з оплати комунальних послуг, гарантованих статтею 6 Закону України "Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою";



- встановлення правового статусу депортованим громадянам України, які у 1944 – 1951 роках були примусово переселені з території Польської Народної Республіки на територію Союзу Радянських Соціалістичних Республік, у т.ч. відшкодування їм матеріальної шкоди;
- розв'язання проблеми пільгового проїзду;
- врегулювання наведених у доповіді проблемних питань надання житлової субсидії;
- забезпечення прав громадян на належне виконання рішень суду щодо пенсійних та соціальних виплат, ухвалених після 01.01.2013 р., які мають зобов'язальний характер;
- унормування порядку реструктуризації заборгованості за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою;
- врегулювання питання виплати заборгованості за рішеннями судів спадкоємцям осіб, на користь яких були винесені відповідні судові рішення;
- забезпечення прав бездомних осіб, які не проживають у відповідних спеціалізованих установах для таких осіб, на реєстрацію місця проживання;
- забезпечення соціального захисту одного з батьків дитини, який не отримує пенсію у зв'язку із втратою годувальника (через відсутність необхідного страхового стажу), у випадку визнання другого з батьків у встановленому порядку безвісно відсутнім;
- забезпечення права на забезпечення автомобілем з ручним керуванням окремих категорій осіб з інвалідністю, які мають протипоказання до керування автомобілем, шляхом передачі права керування автомобілем іншій особі, яка не є членом сім'ї інваліда, але зареєстрована з ним в одному населеному пункті;
- перегляду та приведенню у відповідність із нормами міжнародного законодавства механізму захисту повнолітніх осіб з інвалідністю, визнаних у судовому порядку недієздатними;
- скасування обов'язкової сплати автостанційного збору для пільгових категорій громадян;

**2) уповноваженим органам державної виконавчої влади вжити заходи** з метою забезпечення права пенсіонерів із числа зазначених у доповіді категорій на належне пенсійне забезпечення шляхом перегляду практики застосування законодавства та приведення її у відповідність з існуючою судовою практикою, у т.ч. й висновків Верховного Суду України;

**3) органам місцевого самоврядування:**

вжити заходи з метою недопущення необґрунтованої відмови підприємствами та організаціями, які здійснюють діяльність з обслуговування житлового фонду, у видачі громадянам довідок про

склад сім'ї з підстав наявності у громадянина заборгованості з оплати житлово-комунальних послуг;

скасувати рішення, які обмежують встановлені законами України та актами Кабінету Міністрів України права громадян, зокрема на пільговий проїзд без обмежень.

### **7.3. Стан дотримання прав громадян на охорону здоров'я**

**Результати парламентського контролю Уповноваженого, численні звернення громадян зі скаргами про неможливість своєчасно отримати доступні медичні послуги, ліки та медичні засоби, право на безоплатність яких гарантовано законодавством, свідчать про повну руйнацію та глибоку кризу медичної галузі, що несе реальну загрозу життю людей, яким потрібна медична допомога.**

Незважаючи на те, що Уповноваженим у минулорічній доповіді наголошувалось Уряду на необхідності вжиття невідкладних заходів законодавчого та організаційного характеру, спрямованих на проведення реальної реформи системи охорони здоров'я, результативних кроків з боку Міністерства охорони здоров'я за 2016 рік, на жаль, зроблено не було.

Керівництвом Міністерства охорони здоров'я фактично ігноруються й вимоги Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099, Стратегії сталого розвитку "Україна-2020", затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5, щодо невідкладного і кардинального реформування системи охорони здоров'я, спрямованого на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав, зокрема за рахунок: запровадження системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування та добровільного страхування; забезпечення конкуренції на ринку лікарських засобів, прозорості механізмів їх закупівлі за державні кошти, у тому числі шляхом здійснення закупівель через міжнародні організації.

**Тривала нездатність керівництва МОЗ України організувати роботу з виконання основної функції цього Міністерства щодо формування та реалізації політики у сфері охорони здоров'я створила умови для системних порушень прав громадян на охорону здоров'я у 2016 році, дестабілізації роботи державних спеціалізованих закладів охорони здоров'я та академічних наукових установ, зокрема:**

➤ **не забезпечено своєчасного та у повному обсязі здійснення у 2016 році закупівлі за державні кошти лікарських засобів та медичних виробів на виконання державних цільових програм і комплексних заходів програмного характеру.**

Відповідно до Конституції України 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. Водночас у зв'язку з низьким рівнем життя населення, невідповідністю соціальних та пенсійних виплат реальному прожитковому мінімуму громадян, питання державних гарантій щодо пільгового та безоплатного забезпечення лікарськими засобами окремих соціально незахищених верств населення набуває особливої актуальності.

Закон України від 19.03.2015 р. № 269-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів і медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі)", який набрав чинності 25.04.2015 р., запровадив окрему процедуру закупівлі лікарських засобів за бюджетні кошти через міжнародні закупівельні організації (зокрема, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) в Україні, Програма розвитку ООН (ПРООН) та британська королівська агенція Crown Agents).

Цим організаціям було перераховано авансом у 2015 році кошти на забезпечення ліками за 12 державними програмами на загальну суму понад 2,197 млрд. грн. за напрямками: дитяча та доросла онкологія, дитячі та дорослі гепатити, дитяча гемофілія, туберкульоз, орфанні захворювання, імунопрофілактика та антиретровірусна терапія. Однак майже півроку знадобилося Уряду та Міністерству охорони здоров'я для розроблення і затвердження відповідних нормативно-правових актів з метою проведення роботи щодо закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та пов'язаних з цим послуг із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі.

Проведений моніторинг засвідчив, що **на початок червня 2016 року** поставки препаратів за договорами 2015 року виконано на 37,5% від запланованого обсягу. Крім того, спеціалізовані організації зіштовхнулися з проблемами при розмитненні закуплених ліків, що негативно позначилось на дотриманні строків поставки препаратів у регіони. Водночас, за повідомленнями з регіонів, деякі поставлені лікарські засоби мали обмежений термін придатності, що створювало певні ризики у їх використанні.

*На сайті Міністерства охорони здоров'я станом на 31.10.2016 р. було розміщено інформацію про те, що в Україну поставлено 91,87% лікарських засобів та медичних виробів, закуплених через міжнародні організації за кошти державного бюджету 2015 року. Ситуація по міжнародних організаціях була такою: ПРООН - 98,98%; UNICEF - 72,07%; Crown Agents - 94,50%.*

Стурбованість викликає надана Міністерством охорони здоров'я України інформація про те, що за кошти 2016 року в рамках бюджетної програми за КПКВК 2301400 "Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру" на початок 2017 року закуплено та поставлено на склади лікарські засоби та медичні вироби тільки за чотирма окремими напрямками із 20, зокрема: для громадян, які страждають на мукополісахаридоз – на 76,7% від обсягів видатків Державного бюджету України у 2016 році, затверджених паспортом бюджетної програми; хворобу Гоше – на 54,9%, резистентну форму ювенільного ревматоїдного артриту – на 30,6%, для антиретровірусної терапії дорослих, підлітків і дітей – на 59,1%.

**У цьому зв'язку Омбудсмен наголошує на безумовному дотриманні прав та інтересів пацієнтів, а також на врахуванні встановлених термінів закупівель, можливостей та досвіду міжнародних організацій у сфері закупівель лікарських засобів та медичних виробів, що дозволяє використовувати бюджетні кошти прозоро й ефективно, та забезпечувати якісне лікування пацієнтів в Україні. Питання доступу пацієнтів до найбільш ефективних, якісних та безпечних лікарських засобів залишається на контролі Уповноваженого з прав людини;**

**➤ не забезпечено право громадян, які мають рідкісні (орфанні) захворювання, на отримання життєво необхідних лікарських засобів.**

Численні скарги до Уповноваженого від громадян із Запорізької, Миколаївської, Харківської, Черкаської, Чернівецької областей та м. Києва свідчать, що діти, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, не забезпечуються в повному обсязі необхідними для лікування лікарськими засобами та харчовими продуктами і батьки змушені купувати їх за власні кошти, а вартість препаратів є надто високою.

*Так, здійснювалося провадження за зверненням керівника проекту "Допомога хворим на муковісцидоз" благодійного фонду "Щаслива дитина" Ольги В. із м. Запоріжжя у справі щодо забезпечення прав хворих на муковісцидоз на доступне й ефективне медичне обслуговування. У зверненні заявниця повідомляла про критичну ситуацію в області щодо забезпечення 43 дітей, хворих на муковісцидоз, життєво необхідними*



лікарськими засобами.

На запит Уповноваженого керівництвом Запорізької обласної державної адміністрації поінформовано про затвердження плану заходів щодо забезпечення громадян, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, мешканців області, лікарськими засобами та відповідними харчовими продуктами і створення відповідної комісії для прийняття рішень про необхідність призначення, відміни, перерозподілу лікарських засобів та відповідних харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, що закуповуються за рахунок коштів державного, місцевого бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі гуманітарної допомоги.

Додатково надана інформація про виділення коштів з місцевих бюджетів на лікування хворих на муковісцидоз та їх використання для закупівлі лікарського засобу "Креон" та інших лікарських засобів для амбулаторного лікування таких хворих. Також повідомлено, що у м. Запоріжжі та м. Мелітополі затверджено місцеві програми для забезпечення дітей, хворих на муковісцидоз, лікарськими засобами.

Про проблеми безоплатного забезпечення необхідними лікарськими засобами дітей, хворих на первинні імунodefіцити, повідомила Уповноваженому керівник громадської організації "Рідкісні імунні захворювання" Галина П.

У рамках відкритого провадження у цій справі вжито низку заходів, внаслідок яких керівництвом Міністерства охорони здоров'я України затверджено номенклатуру лікарських засобів за напрямом **"Централізована закупівля лікарських засобів для лікування дітей, хворих на первинні (вродженні) імунodefіцити"** для проведення централізованих закупівель на виконання бюджетної програми КПКВК 2301400 "Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру".

Крім того, представників зазначеної громадської організації включено до складу постійної робочої групи МОЗ України з питань профільного супроводу централізованої закупівлі лікарських засобів для дітей, хворих на первинні (вродженні) імунodefіцити.

Завдяки заходам, вжитим Уповноваженим за зверненнями дев'яти мешканців м. Києва щодо захисту прав їх дітей, хворих на фенілкетонурію, на безоплатну та якісну медичну допомогу, лише в грудні 2016 року вдалося вирішити питання забезпечення таких дітей продуктами лікувального харчування в повному обсязі.

Вживалися також заходи за зверненнями громадян із Харківської області, які хворіють на хворобу Шарко-Марі-Тута, щодо включення зазначеного захворювання до Переліку рідкісних (орфанних)



захворювань, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 27.10.2014 р. № 778.

Провадження у цій справі триває з огляду на інформацію Міністерства охорони здоров'я України про те, що питання опрацьовується головними позаштатними спеціалістами МОЗ України зі спеціальностей "Неврологія" та "Генетика медична" з метою внесення хвороби Шарко-Марі-Тута до зазначеного Переліку та планування в подальшому відповідного фінансового забезпечення лікування вказаного захворювання.

*Про неможливість отримати відповідне безкоштовне лікування в Україні хворим на такі рідкісні захворювання, як ахондроплазія, гіпохондроплазія, остеогенез, нейрофіброматоз та синдром Ретта, повідомила Уповноваженому голова громадської організації "Всеукраїнська організація кристалевиx людей" Любов П.*

*Провадження у цій справі триває, оскільки керівництвом Міністерства охорони здоров'я України надано інформацію про те, що зважаючи на відсутність специфічного медикаментозного лікування вищезазначених захворювань, орієнтовні розрахунки на 2017 рік до бюджетної програми КПКВК 2301400 "Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру" за цими напрямками не подавались.*

Протягом двох останніх років проблемні питання неналежного фінансування заходів державної програми для забезпечення громадян, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, лікарськими засобами та відповідними харчовими продуктами для спеціального дієтичного споживання порушує перед Уповноваженим голова громадської спілки "Орфанні захворювання України" Тетяна К.

***У цьому зв'язку слід зазначити, що Омбудсмен підтримує пропозицію громадських організацій щодо належного інформування громадян, зокрема батьків хворих дітей, про реальне фінансування державою закупівлі лікарських засобів та необхідних харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, про що неодноразово наголошувалося у відповідних запитах керівництву Міністерства охорони здоров'я України.***

Зважаючи на це, МОЗ України було надано інформацію, що протягом березня-червня 2016 року за участю громадськості підготовлено номенклатуру лікарських засобів та медичних виробів для громадян, які страждають на орфанні захворювання, та відповідними наказами затверджено цю номенклатуру, а також положення про Експертно-технічну групу МОЗ України з питань супроводу закупівель лікарських засобів та медичних виробів у 2016 році. З огляду на те, що станом на серпень 2016 року лише збиралися заявки зі структурних

підрозділів охорони здоров'я обласних та Київської міської державних адміністрацій, питання залишалося на контролі до вирішення.

Завдяки спільним зусиллям громадських і правозахисних організацій, батьківської громадськості та офісу Омбудсмена, за участі Міністерства охорони здоров'я України було нарешті ухвалено законодавчі та нормативні акти, якими визначено поняття "орфанне захворювання", удосконалено та приведено у відповідність із європейськими нормами реєстр орфанних захворювань (налічує 171 нозологію), передбачено безоплатне пожиттєве забезпечення лікування орфанних хворих, утворено Центр орфанних захворювань на базі НДСЛ "Охматдит", що контактує з аналогічними центрами в інших країнах світу.

У 2016 році вперше фінансування лікування орфанних хворих з державного бюджету забезпечено **на 100%** згідно з Національним планом дій з реалізації Конвенції ООН про права дитини за нозологічними одиницями: хвороба Гоше, первинні (вроджені) імунодефіцити, муковісцидоз, фенілкетонурія, гіпофізарний нанізм/нанізм різного походження, мукополісахаридоз, ювенільний ревматоїдний артрит. Крім того, запроваджено нові бюджетні програми за напрямками: "Бульозний епідермоліз" та "Легенева артеріальна гіпертензія".

Незважаючи на певну позитивну динаміку у сфері вдосконалення законодавства, низка питань залишається невирішеними, зокрема:

- **не створено реєстр орфанних хворих (реальних даних щодо загальної кількості хворих на рідкісні захворювання в Україні не існує, за епідеміологічними даними їх приблизно 6% від загальної кількості населення);**
- **не вирішується питання забезпечення лікуванням орфанних хворих із числа дорослого населення;**
- **не враховуються індивідуальні потреби пацієнтів при здійсненні закупівель необхідних лікарських засобів та харчових сумішей;**
- **несвоєчасне проведення держзакупівель лікарських засобів та харчових сумішей для таких пацієнтів призводить до переривання лікування та тяжких наслідків для їх здоров'я.**

2 грудня 2016 року в офісі Омбудсмена спільно з громадською спілкою "Орфанні захворювання України", Всеукраїнськими громадськими організаціями, які об'єднують осіб з інвалідністю, хворих на мукополісахаридоз та хворобу Гоше, було проведено круглий стіл на тему: "Гармонізація українського законодавства в галузі рідкісних захворювань з правом Європейського Союзу. Проблеми та шляхи вирішення доступу до лікування дорослих пацієнтів з рідкісними (орфанними) захворюваннями в Україні".

У роботі круглого столу взяли участь представники Міністерства охорони здоров'я України, керівники асоціацій пацієнтів, експерти з України, Іспанії, Німеччини, Угорщини, Сербії та Італії. Учасники круглого столу детально зупинились на проблемних питаннях додержання законодавства України, впровадження заходів для ефективного лікування та моніторингу пацієнтів з рідкісними захворюваннями, стану забезпечення хворих необхідними лікарськими засобами та відповідними харчовими продуктами для спеціального дієтичного споживання.

**За результатами роботи відповідні рекомендації щодо вирішення проблемних питань забезпечення конституційних прав і державних гарантій осіб з рідкісними захворюваннями, зокрема розроблення Національної програми, що включатиме питання діагностики, селективного скринінгу, надання медичної і медико-соціальної допомоги хворим, підготовки кваліфікованих фахівців з діагностики та лікування рідкісних захворювань, направлено до Міністерства охорони здоров'я України. Питання перебуває на контролі;**

**➤ *вкрай гострою залишається проблема забезпечення прав людей, які мають онкологічні захворювання, на охорону здоров'я, належну медичну допомогу, а також реабілітаційні послуги.***

Відомо, що однією із причин високої смертності населення нашої країни є злоякісні новоутворення, що зумовлено, серед іншого, складною соціальною та екологічною ситуацією, пов'язаною з аварією на Чорнобильській атомній електростанції.

*Онкологічні захворювання є причиною 15% смертей українців і поступають за цим показником лише серцево-судинним захворюванням. Статистичні дані свідчать, що лише 56% таких хворих в Україні мають п'ятирічну виживаність, тоді як у країнах Європи вона в середньому сягає близько 80%, а у США – 90%. Питома вага онкології як причини смерті в працездатному віці становить 14% у чоловіків і 29% – у жінок.*

*За даними Національного канцер-реєстру України, на онкологічному обліку перебуває більше одного мільйона хворих. Інформація Центру медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України засвідчує, що значною є захворюваність дітей на онкопатологію – становить 13,2 на 100 тис. дитячого населення віком від 0 до 17 років включно. Щорічно реєструється понад 1 тис. нових випадків онкологічних захворювань у дітей.*

На сьогодні правові засади профілактики, діагностики та лікування раку врегульовані Законами України "Основи законодавства про охорону здоров'я", "Про лікарські засоби", "Про наркотичні засоби,

психотропні речовини і прекурсори" та деякими іншими нормативними актами. Діяла також Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 р. Однак ці законодавчі акти не передбачають вирішення питання системного надання допомоги людині, якій діагностували онкологічне захворювання: від діагностики, лікування – до реабілітації.

Згідно з інформаційними матеріалами, підготовленими МОЗ України, в рамках Загальнодержавної програми жодне із майже 50 завдань та заходів не було виконано стовідсотково через недофінансування. Протягом семи років (з 2009 по 2016 роки) частково фінансувалися лише заходи щодо медикаментозного забезпечення онкологічних хворих, кошти ж на капітальні видатки (у т.ч. на обладнання) не передбачалися.

Питанням виконання зазначеної Загальнодержавної програми, а також актуальним питанням профілактики та раннього виявлення онкологічних захворювань в Україні було присвячено **засідання круглого столу в Комітеті Верховної Ради України з питань охорони здоров'я (09.12.2016 р.), учасники якого наголошували на проблемах раннього виявлення онкологічної патології**, що є одним із найважливіших факторів подолання проблеми. На засіданні також констатувалося, що концепції нової державної програми у цій сфері Міністерством охорони здоров'я України не затверджено.

**З метою розв'язання згаданих проблемних питань, а також тих, які пов'язані із державними закупівлями необхідних лікарських засобів для онкологічних хворих, обмеженістю доступу пацієнтів до ліків, Уповноважений пропонує профільному Комітету Верховної Ради України спільно з Міністерством охорони здоров'я України об'єднати зусилля для їх вирішення.**

Про проблеми, з якими стикаються громадяни з онкологічними захворюваннями, вони повідомляють Уповноваженому у своїх зверненнях. І головною з них є високовартісність відповідного лікування, що робить його недоступним для населення з незначними доходами. Непоодинокими є випадки, коли людина відмовляється свідомо від лікування раку, аби не наражати своїх рідних та близьких на фінансову скруту.

*З проханням допомогти вирішити питання лікування дороговартісними лікарськими засобами звернулася до Омбудсмена жителька м. Чорноморська Одеської області Ольга П., якій у квітні 2016 року було встановлено діагноз – гострий монобластний лейкоз. Відповідно до встановленого діагнозу їй організовано стаціонарне лікування в Одеській обласній клінічній лікарні, на яке жінка витратила всі сімейні заощадження, а також кошти, виділені їй органами місцевого самоврядування.*



*В рамках триваючого провадження Департаментом охорони здоров'я та соціального захисту населення Одеської обласної державної адміністрації було поінформовано, що хвора забезпечується відповідним лікуванням, водночас питання виділення їй матеріальної допомоги для проведення дороговартісної операції ускладнюється, оскільки фінансовий ресурс обласної цільової програми соціальної підтримки населення на 2016–2017 роки "Захист і Турбота", у рамках якої надавалась матеріальна допомога малозабезпеченим верствам населення, станом на 1 квітня 2016 року вичерпано. З'ясувавши, що Одеською обласною радою Ользі П. було відмовлено у наданні матеріальної допомоги, до Одеської обласної державної адміністрації було направлено запит Уповноваженого з метою контролю за станом надання заявниці належної медичної допомоги.*

*Також до Уповноваженого звернулася Наталія М., жителька м. Одеси, яка повідомляла, що 25.08.2016 в Одеському обласному онкологічному диспансері їй було проведено оперативне втручання з приводу злякисного новоутворення молочної залози. Однак при організації амбулаторного хімотерапевтичного лікування в диспансері їй безпідставно відмовлено у безоплатному забезпеченні необхідними дороговартісними лікарськими засобами, оплатити які вона самотійно не в змозі. Також авторка звернення зауважувала, що восени вона самотійно оплатила чотири курси хімотерапії, незважаючи на те, що необхідний їй лікарський засіб має надаватися безкоштовно за бюджетною програмою КПКВК 231400 "Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру".*

*У зв'язку з цим до Одеської обласної державної адміністрації направлено запит, а регіональному представництву Уповноваженого з прав людини в Одеській області скеровано відповідне доручення щодо перевірки питання забезпечення пацієнтів зазначеного закладу охорони здоров'я необхідними лікарськими засобами.*

**З огляду на наявні проблеми забезпечення прав людей, які мають онкологічні захворювання, на охорону здоров'я, належну медичну допомогу, а також реабілітаційні послуги Уповноважений наголошує на необхідності невідкладного розроблення і затвердження Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями, передбачивши необхідні обсяги фінансування на реалізацію її заходів у державному бюджеті;**

**➤ не дотримуються права громадян, які хворіють на цукровий діабет, на вчасне отримання гарантованих державою необхідних ліків.**



Так, з метою вирішення питань, які порушували у своїх зверненнях громадяни Харківської області, щодо неналежного забезпечення їх препаратами інсуліну, відповідні запити направлялися до Міністерства охорони здоров'я України та Департаменту охорони здоров'я Харківської обласної державної адміністрації.

За результатами здійснюваних проваджень було встановлено, що станом на 21.03.2016 на виконання бюджетної програми "Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру" Харківська область отримала лікарських засобів та виробів медичного призначення менше 30% від загального обсягу квоти, передбаченої регіону на 2015 рік. При цьому в рамках реалізації комплексної обласної програми "Здоров'я Слобожанщини" на 2015 - 2016 роки цільові видатки на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет були розподілені між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць області. Однак непропорційно доведений помісячний план асигнувань медичної субвенції призвів до затримки в оплаті препаратів інсуліну та десмопресину у січні – березні 2016 року, що обумовило соціальну напругу серед хворих на діабет та їх рідних.

За запитом Уповноваженого з прав людини Департаментом охорони здоров'я Харківської обласної державної адміністрації проведено відповідні перевірки та повідомлено, що хворих, зокрема і тих, які зверталися до Уповноваженого з прав людини, забезпечено препаратами інсуліну в повному обсязі.

#### **Рекомендації:**

***Ураховуючи результати проваджень у сфері дотримання законодавчих гарантій забезпечення лікарськими засобами окремих категорій громадян, Уповноважений наголошує на безумовному виконанні вимог законодавства та пропонує вжити відповідні заходи щодо:***

- *збільшення видатків на закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, необхідних для забезпечення профілактики і лікування хвороб, які є визначальними у формуванні загальної структури захворюваності та смертності населення України;*

- *нормативно-правового врегулювання питання відшкодування вартості лікарських засобів хворим для лікування вищезазначених хвороб;*

- *впровадження європейської практики при оподаткуванні медичних виробів;*

- *створення сприятливих умов для поліпшення забезпечення закладів охорони здоров'я та громадян доступними лікарськими*

*засобами та медичними виробами в межах гарантованого обсягу медичної допомоги;*

**➤ організаційно-структурна перебудова наявної мережі закладів охорони здоров'я, зокрема і у зв'язку з реформуванням галузевих медичних закладів, формуванням об'єднаних територіальних громад в системі охорони здоров'я, проводиться без належного організаційного та методичного забезпечення й контролю, що позбавило можливості в отриманні спеціалізованої медичної допомоги значну частину пацієнтів, які її потребують.**

До Уповноваженого з прав людини у серпні 2016 року звернулися працівники державного закладу "Український спеціалізований диспансер радіаційного захисту населення Міністерства охорони здоров'я України" щодо незгоди з прийнятим рішенням стосовно забезпечення фінансування 32 закладів охорони здоров'я, які знаходяться у сфері управління Міністерства охорони здоров'я України, за рахунок власних коштів місцевих бюджетів.

У зверненні повідомлялося, що згідно з рекомендаціями, наданими Міністерством фінансів України, при розподілі граничних показників видатків на надання кредитів загального фонду державного бюджету на 2017 рік та індикаторів прогностичних показників обсягів видатків і надання кредитів державного бюджету на 2018–2019 роки на охорону здоров'я необхідно врахувати, що функціонування 32 закладів охорони здоров'я, які на даний час знаходяться у сфері управління МОЗ України, має бути забезпечено за рахунок місцевих бюджетів.

Зазначені заходи працівники Диспансеру розцінили як намір знищити заклад, який надає кваліфіковану медичну допомогу малозабезпеченим верствам населення, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС з усіх регіонів України. З 2014 року фахівці закладу надають необхідну допомогу дітям воїнів АТО, які загинули або перебувають в зоні бойових дій.

З огляду на гостроту порушеного питання Уповноважений скерувала відповідний акт реагування Прем'єр-міністру України Гройсману В.Б. з проханням вжити всі можливі заходи для належного функціонування зазначених закладів охорони здоров'я з метою забезпечення прав громадян на отримання доступної та якісної медичної допомоги відповідно до чинного законодавства. Позиція Уповноваженого була доведена також до народних депутатів України на засіданнях комітетів Верховної Ради України.

Згідно з рішенням, прийнятим на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я 21.09.2016, було запропоновано збільшити видатки на охорону здоров'я до рекомендованих ВООЗ обсягів та внести до проекту Закону України "Про Державний бюджет

України на 2017 рік" зміни щодо вилучення з переліку закладів охорони здоров'я, які передаються на фінансування з місцевих бюджетів, 27 державних закладів та установ, зокрема й Український спеціалізований диспансер радіаційного захисту населення Міністерства охорони здоров'я України.

**Завдяки наведеним зусиллям фінансування зазначених державних закладів та установ у 2017 році здійснюється із державного бюджету;**

**➤ як і в попередні роки, не забезпечуються права та законні інтереси осіб з інвалідністю на охорону здоров'я та реабілітацію.**

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася Юлія К., яка переїхала у м. Дніпро із зони проведення антитерористичної операції, з проханням допомогти вирішити питання проведення операції з трансплантації печінки.

Завдяки наполегливості Омбудсмена комісією Міністерства охорони здоров'я України з питань направлення на лікування за кордон 25.05.2016 р. розглянуто питання взяття Юлії К. на облік хворих, що потребують лікування за кордоном, а 20.10.2016 р. прийнято рішення щодо направлення громадянки на лікування в м. Гомель (Білорусь) та оплати цього лікування.

*На стадії вирішення перебуває питання організації ефективного лікування Світлани К., з Івано-Франківської області, у якої через хворобу мотонейрона БАС повністю відсутні численні неврологічні рефлекси, здатність до пересування та самообслуговування, виражена м'язова гіпотрофія, порушені ковтання та мова. Молода жінка протягом трьох останніх років проживала в Київській області, за медичною допомогою до жодного лікувального закладу не зверталася.*

*В рамках відкритого Уповноваженим провадження за зверненням Світлани К. її обстежено на дому комісією фахівців, організовано стаціонарне лікування у відділенні судинної неврології обласної клінічної лікарні, складено нову індивідуальну програму реабілітації, організовано соціально-побутовий патронаж хворої, вилучено та передано медичну документацію головному позаштатному спеціалісту Департаменту охорони здоров'я Івано-Франківської облдержадміністрації з неврології для проведення експертної оцінки та розгляду питання про доцільність підготовки документів на спеціальну комісію МОЗ України з питань направлення на лікування за кордон. Питання залишається на контролі.*

*Позитивно вирішено також питання, викладене у запиті народного депутата України, в інтересах Олександра Н. з Малинського району Житомирської області, щодо організації йому необхідного лікування, встановлення групи інвалідності відповідно до стану здоров'я та призначення пенсії.*

**Не залишається поза увагою Уповноваженого й проблема захисту прав громадян на встановлення групи інвалідності.**

Так, за зверненням Катерини І., яка проживає у Запорізькій області, було відкрито провадження Уповноваженого з прав людини у справі щодо забезпечення її права на встановлення групи інвалідності.

У своєму зверненні заявниця зазначала, що їй відмовлено у встановленні групи інвалідності при досягненні 18-річного віку. Лише після втручання Уповноваженого порушене заявницею питання було вирішено позитивно і за висновком нейроофтальмологічної медико-соціальної експертної комісії заявниці встановлено III групу інвалідності по зору з дитинства безстроково.

До Уповноваженого також надійшло звернення громадянки Філіпіни А., яка мешкає в місті Житомирі, щодо забезпечення права її чоловіка на об'єктивний розгляд питання встановлення групи інвалідності. Заявниця зазначала, що її чоловіку, який має статус ліквідатора аварії на ЧАЕС, унаслідок загострення хронічних захворювань, були проведені оперативні втручання, зокрема ампутована нижня кінцівка. Рішенням медико-соціальної експертної комісії чоловіку було встановлено II групу інвалідності, з чим вони були не згодні та наполягали на повторному огляді.

Завдяки втручанням Уповноваженого з прав людини хворий був оглянутий на дому спеціалістами Житомирської обласної медико-соціальної експертної комісії № 1 та у грудні 2016 року йому встановлено I «Б» група інвалідності безстроково.

**Упродовж трьох років триває моніторинг Уповноваженого з питань дотримання прав стомованих хворих.** Про природу цієї проблеми, її наслідки Уповноваженим зазначалося у попередніх Щорічних доповідях.

З метою розв'язання системної проблеми недотримання вимог законодавства в частині виконання програми реабілітації осіб з інвалідністю – стомованих хворих щодо забезпечення їх засобами догляду за стоною (калоприймачами) відповідні запити Уповноваженого неодноразово направлялись до центральних і місцевих органів виконавчої влади. Крім того, на зволікання у вирішенні проблемних питань щодо забезпечення стомованих хворих засобами догляду за стоною Омбудсмен неодноразово звертала увагу у відповідних поданнях до Міністра охорони здоров'я України та Прем'єр-Міністра України.

**Як і в минулі роки, питання забезпечення стомованих хворих засобами догляду за стоною залишається проблемним в багатьох областях України.**

У своїх запитах до центральних і місцевих органів виконавчої влади Уповноважений постійно наголошує, що відповідно до статті 23 Закону України "Про реабілітацію інвалідів в Україні" особа з інвалідністю бере участь у виборі конкретних технічних та інших засобів реабілітації, виробів медичного призначення, реабілітаційних послуг і санаторно-курортного лікування тощо в межах індивідуальної програми реабілітації. Фінансування реабілітаційних заходів індивідуальної програми здійснюється за рахунок коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах на цю мету, та інших джерел. Відповідно до Порядку забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 р. № 1301, саме територіальні органи управління охорони здоров'я повинні вживати відповідні заходи, спрямовані на забезпечення осіб з інвалідністю – стомованих хворих медичними засобами догляду та реабілітації.

Однак за результатами проваджень Уповноваженого за численними скаргами громадян із Житомирської, Запорізької, Київської, Івано-Франківської, Сумської, Черкаської областей та м. Києва встановлено, що **питання не вирішується через недостатність фінансування з місцевих бюджетів**, тому стомовані хворі зовсім не забезпечуються засобами догляду та реабілітації (калоприймачами) або отримують їх лише частково, що унеможлиблює адаптацію людей з інвалідністю до нового способу життя.

**Моніторинг Уповноваженого засвідчив, що зволікають із вирішенням цього питання у Запорізькій, Київській, Луганській областях та м. Києві, в місцевих бюджетах яких на 2014 та 2015 роки взагалі не було передбачено кошти на забезпечення людей з інвалідністю засобами догляду за стоною (колоприймачами).**

Водночас слід зазначити, що в рамках здійснюваного провадження Уповноваженого керівництво Київської міської державної адміністрації поінформувало про те, що у 2016 році на виконання окремих заходів міської цільової програми "Здоров'я киян" на 2012 – 2016 роки виділено кошти для забезпечення пацієнтів засобами догляду за стоною (калоприймачами) та проводиться процедура конкурсних торгів на закупівлю відповідних засобів реабілітації.

Позитивно вирішуються питання забезпечення стомованих хворих доступним медичним обслуговуванням, зокрема засобами догляду за стоною (калоприймачами), і в Черкаській області.

#### **Рекомендації**

**Уповноважений з прав людини звертає увагу Міністерства охорони здоров'я України на:**



- **необхідності активізації роботи щодо розроблення механізму реалізації Порядку забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами;**
- **ведення належного обліку стомованих хворих;**
- **визначення норми потреби в необхідних засобах на одну особу в місяць;**
- **необхідності розроблення основних напрямів реабілітації таких хворих.**

Слід звернути увагу й на наявну проблему фінансування наукових установ НАМН України, про яку Омбудсмену повідомив президент Національної академії медичних наук України Цимбалюк В.І., висловивши обурення щодо пропозиції Міністерства фінансів України скоротити фінансування Національної академії медичних наук України (далі – НАМН України) у 2017 рік на 80%, що фактично може призвести до загибелі пацієнтів, які не зможуть своєчасно отримати високотехнологічну та спеціалізовану, зокрема й хірургічну, медичну допомогу.

У зверненні увага акцентувалась на тому, що зниження обсягів фінансування унеможливить оплату праці майже 15 тисяч співробітників НАМН України, особливо науковців, що спричинить чергове скорочення чисельності працівників і призведе до порушення їх трудових прав. А це, в свою чергу, обмежить можливості громадян в отриманні якісних медичних послуг, оскільки на базі клінічних інститутів Академії з 1993 року надається спеціалізована високотехнологічна медична допомога дорослому і дитячому населенню України.

Стурбованість викликало і те, що при прийнятті таких рішень не враховувалося, що з 2014 року в НАМН України створено госпітальну академічну базу, яка є IV рівнем надання медичної допомоги пораненим в зоні АТО, причому лікування пацієнтів проводиться за рахунок бюджетних коштів або коштів волонтерів.

Проведений моніторинг засвідчив, що у ході розгляду проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" члени Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я висловили критичні зауваження таким невизначеним рішенням та запропонували профінансувати НАМН України не менше як на 4 млрд. грн.

Однак, за інформацією Академії, у 2017 році на потреби клінічних підрозділів наукових установ Національної академії медичних наук України в державному бюджеті передбачено 998,6 млн. грн., що на 98,7 млн. менше, ніж у 2016 році. Це лише 23,6% від потреби підвідомчих установ, яких у структурі Академії 36 одиниць.

*Враховуючи наявність істотних проблем щодо фінансування наукових установ НАМН України та надання громадянам високоспеціалізованої допомоги в таких установах, у Верховній Раді України 27.01.2017 р. за № 5723 зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Додатка № 3 Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" (щодо фінансового забезпечення Державної установи "Національний Інститут серцево-судинної хірургії ім. М.М. Амосова Національної академії медичних наук України" та Державної установи "Національний інститут хірургії та трансплантології імені О.О. Шалімова" Національної академії медичних наук України)».*

*У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що недостатні обсяги бюджетного фінансування Державної установи «Національний Інститут серцево-судинної хірургії ім. М.М. Амосова Національної академії медичних наук України» змушують адміністрацію повністю зупинити планову госпіталізацію пацієнтів, а співробітників відправити у вимушену відпустку, або навіть скорочувати посади, що порушує чинне законодавство. Проектом Закону пропонується загалом збільшити на 708 402,5 тис грн. бюджетні видатки на потреби цих провідних установ.*

Розв'язання цієї проблеми перебуває на контролі Уповноваженого.

**Особливої гостроти набувають питання, пов'язані із впровадженням адміністративної реформи, реорганізацією закладів охорони здоров'я, неналежним фінансуванням окремих відділень, їх ліквідацією.**

Результати проваджень Уповноваженого з прав людини за зверненнями мешканців Вінницької, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Львівської, Луганської областей та м. Києва, працівників окремих лікарень свідчать, що під час проведення організаційно-структурної перебудови наявної мережі медичних закладів не враховуються реальні потреби населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці у конкретних видах медичної допомоги та медичних послуг, виникають ризики звуження прав громадян на отримання доступної та якісної медичної допомоги.

Передача коштів медичної субвенції у розпорядження громад найнижчого рівня об'єктивно обмежує право громадянина на вибір лікувального закладу, що є порушенням статті 24 Конституції України, практично унеможлиблює ефективне функціонування контрактної моделі стосунків між замовником і надавачем медичної допомоги, а відтак призводить до зниження якості медичного обслуговування. Це створює ризики для здоров'я населення, а отже, суперечить статті 3 Конституції України, якою здоров'я і життя людини визначені як найвища цінність.

З цих питань до Уповноваженого з прав людини зверталась також президент ВГО "Українська асоціація сімейної медицини" Лариса М., яка зазначала, що передача об'єднаним сільським громадам, територіальним громадам міст незалежно від чисельності їх населення повноважень щодо здійснення видатків на фінансування, зокрема медичної допомоги, ставить під загрозу якість надання медичних послуг, оскільки об'єднані територіальні громади у сільській місцевості і у малих містах інституційно неспроможні здійснювати функції компетентного замовника медичної допомоги та контролювати якість її надання.

В рамках відкритого Уповноваженим провадження встановлено, що заходами, які здійснюються на виконання Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII "Про добровільне об'єднання територіальних громад", чітко не визначена процедура реорганізації мережі закладів охорони здоров'я в умовах здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. У зв'язку з переходом територіальних громад, утворених згідно із зазначеним Законом, на прямі міжбюджетні відносини з державного бюджету, система охорони здоров'я отримала значний ризик ще більшої подальшої фрагментації ресурсів з усіма пов'язаними з цим наслідками, що можуть спричинити не лише погіршення управління фінансовими ресурсами галузі, але і подальше зниження ефективності системи, звуження прав громадян на отримання належної медичної допомоги.

У зв'язку з цим Уповноваженим у запиті до Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Зубка Г.Г. було наголошено, що процеси децентралізації та медичного реформування мають бути узгодженими, оскільки від цього залежить забезпечення конституційних прав як медичних працівників, так і пацієнтів. Розгляд порушених Уповноваженим питань було доручено уповноваженим центральним органам виконавчої влади.

За результатами розгляду звернення Омбудсмена надійшла інформація від Міністерства охорони здоров'я, згідно з якою для вирішення проблемних питань щодо функціонування закладів охорони здоров'я первинного рівня в об'єднаних територіальних громадах МОЗ України за участю Мінрегіону та інших заінтересованих сторін підготовлено наказ МОЗ України від 29.07.2016 р. № 801, яким затверджено Положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та положень про його підрозділи, що надає можливість об'єднаним територіальним громадам гнучкого вибору форми організації надання первинної медичної допомоги населенню.

*До Уповноваженого надходять численні звернення громадян, представників громадських організацій, місцевих громад та депутатів різних рівнів, в яких висловлюється занепокоєння у зв'язку із розпочатим процесом формування госпітальних округів, що здійснюється на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 932. Зазначеною постановою Уряду обласним державним адміністраціям доручено сформувати межі госпітальних округів з метою оптимізації надання медичних послуг населенню. Однак процес створення госпітальних округів відбувається без урахування інтересів громад, що викликає соціальну напругу в територіальних громадах.*

Так, відкрито провадження Уповноваженого за зверненням народного депутата України, до якого звернувся голова Всеукраїнської громадської організації "Бахталє Рома" щодо збереження Виноградівської районної лікарні та необхідності створення госпітального округу з центром у м. Виноградів Закарпатської області.

Ураховуючи, що розроблення пропозицій щодо переліку та складу госпітальних округів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 932 покладено на обласні державні адміністрації, відповідний запит стосовно плану створення госпітальних округів у Закарпатській області направлено до обласної державної адміністрації. Крім того, Уповноважений також звернулася до Міністерства охорони здоров'я України щодо здійснення належного контролю за реалізацією зазначеної постанови Уряду.

Проведений моніторинг засвідчив, що з метою оптимізації вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги для своєчасного доступу населення до послуг вторинної медичної допомоги належної якості, оптимізації ресурсів закладів охорони здоров'я, постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 932 затверджено Порядок створення госпітальних округів. Незважаючи на те, що керівництвом Мінрегіону, яке є відповідальним за реформу децентралізації влади, спільно з керівництвом Міністерства охорони здоров'я, керівниками територіальних органів охорони здоров'я та керівниками об'єднаних територіальних громад 15.04.2016 р. було обговорено концепцію здійснення децентралізації в сфері охорони здоров'я, впровадження схваленої дорожньої карти стримується. Міністерством охорони здоров'я України не виконується доручення, що міститься в постанові Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 932, щодо затвердження примірного положення про госпітальний округ, не узагальнено пропозиції щодо переліку та складу госпітальних округів, наданих обласними державними адміністраціями.

Також невирішеним залишається питання щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині фінансування програм надання вторинної медичної допомоги та до Закону України "Про основи законодавства України про охорону здоров'я" в частині управління госпітальними округами.

***Ураховуючи викладене, Уповноважений звертає увагу Уряду та органів виконавчої влади на необхідності неухильного дотримання вимог законодавства щодо обов'язкового врахування пропозицій громадськості при вирішенні окресленого вище питання.***

**Викликає занепокоєння прийняття місцевими органами влади необґрунтованих рішень про закриття спеціалізованих закладів охорони здоров'я, що порушує право окремої категорії хворих на отримання належної медичної допомоги.**

Так, за ініціативою Уповноваженого здійснювалось провадження щодо забезпечення права мешканців Вінницької області на належне та своєчасне медичне обслуговування та права працівників комунального закладу "Вінницький обласний протитуберкульозний диспансер № 2" на працю у зв'язку з прийнятим 15.07.2016 р. на дев'ятій сесії сьомого скликання Вінницької обласної ради рішенням № 166 "Про припинення шляхом ліквідації комунального закладу "Вінницький обласний протитуберкульозний диспансер № 2".

Проведений моніторинг засвідчив, що зазначене рішення було прийнято всупереч нормам статті 49 Конституції України та вимогам частини третьої статті 16 Закону України "Основ законодавства України про охорону здоров'я", якими заборонено скорочення існуючої мережі закладів охорони здоров'я.

Незважаючи на правову позицію Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, Міністерства охорони здоров'я України щодо питання ліквідації комунального закладу "Вінницький обласний протитуберкульозний диспансер № 2", викладену у відповідних листах керівництву Вінницької обласної ради, Вінницької обласної державної адміністрації у червні 2016 року, відповідне рішення було прийнято та проводилась процедура ліквідації вказаного закладу охорони здоров'я.

За запитом Уповноваженого голова Вінницької обласної державної адміністрації Коровій В.В. надав інформацію про те, що реорганізація протитуберкульозної служби м. Вінниці полягає у ліквідації Диспансеру як самостійної юридичної особи та створенні фтизіатричного диспансерного відділення у складі одного з лікувально-профілактичних закладів вторинного рівня м. Вінниці із штатом, що відповідає потребі міста та фактичному навантаженню на посаду. Така реорганізація, як стверджувалося, дала змогу привести бюджетне фінансування у відповідність із Бюджетним кодексом України, Законом України "Основи



законодавства України про охорону здоров'я" та вимог Міністерства охорони здоров'я України; зберегти амбулаторну протитуберкульозну допомогу населенню м. Вінниці; зменшити фінансові витрати на утримання достатньо потужного майнового комплексу. Затверджено новий штатний розклад Вінницької міської клінічної лікарні № 1, в якому створено фтизіатричне відділення.

Жителям м. Вінниці в засобах масової інформації повідомлено про ліквідацію комунального закладу "Вінницький обласний протитуберкульозний диспансер № 2" як самостійної юридичної особи та створення фтизіатричного відділення Вінницької міської клінічної лікарні № 1, а також про умови праці у закладі охорони здоров'я та передачу відповідної медичної документації.

Як убачається з інформації, наданої обласною державною адміністрацією, питання подальшої трудової діяльності лікарів, середніх та молодших медичних працівників, працівників адміністративної й господарської частин зазначеного диспансеру вирішено шляхом працевлаштування більшості з них у Вінницькій міській клінічній лікарні № 1 та Вінницькому обласному спеціалізованому територіальному медичному об'єднанні "Фтизіатрія".

*Враховуючи результати вищезазначеного провадження, Уповноважений наголошує на необхідності особливої уваги до проблеми функціонування закладів охорони здоров'я в умовах реформування, оскільки від цього залежить збереження і відновлення здоров'я населення. При прийнятті рішень щодо їх організаційно-структурної перебудови слід зважати на те, що у нинішніх кризових економічних умовах деякі соціально вразливі верстви населення можуть бути позбавлені доступу до безоплатної медичної допомоги, а платні послуги для них будуть недоступними.*

### **Пропозиції:**

**1. Вжити невідкладні заходи щодо затвердження Концепції та Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні, розроблення яких передбачено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р "Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони", а також детального плану їх практичної реалізації.**

**2. Прискорити прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне соціальне страхування в Україні» та забезпечити його реалізацію.**

**3. В процесі організаційно-структурної перебудови наявної мережі медичних закладів, зокрема і у зв'язку з формуванням**

*об'єднаних територіальних громад, забезпечити безперервну роботу реорганізованих закладів охорони здоров'я.*

*4. Розробити та затвердити Загальнодержавну програму боротьби з онкологічними захворюваннями.*

*5. Для вирішення проблемних питань забезпечення прав і державних гарантій громадян з рідкісними (орфанними) захворюваннями розробити Національну програму, що включатиме питання діагностики, селективного скринінгу, надання медичної і медико-соціальної допомоги таким хворим, підготовки кваліфікованих фахівців з діагностики та лікування рідкісних захворювань; створити реєстр орфанних хворих; вжити заходи для вирішення питання забезпечення лікуванням орфанних хворих із числа дорослого населення.*

*6. Забезпечити вчасне проведення державних закупівель лікарських засобів та виробів медичного призначення, зокрема і через міжнародні закупівельні організації, підвищити рівень прозорості та відкритості здійснення таких закупівель.*

*7. Вжити заходи щодо:*

*збільшення видатків на закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, необхідних для забезпечення профілактики і лікування хвороб, які є визначальними у формуванні загальної структури захворюваності та смертності населення України, впровадження відшкодування вартості лікарських засобів хворим для лікування таких хвороб;*

*створення сприятливих умов для поліпшення забезпечення закладів охорони здоров'я та громадян доступними лікарськими засобами та медичними виробами в межах гарантованого обсягу медичної допомоги.*

*8. Забезпечити розроблення плану заходів стосовно приведення критеріїв встановлення інвалідності та порядку отримання реабілітаційних засобів і послуг людьми з інвалідністю у відповідність із Міжнародною класифікацією функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я.*

#### **7.4. Стан забезпечення екологічних та житлово-комунальних прав людини**

У 2016 році моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив системні проблеми й масові порушення конституційного права людини на безпечне для життя й здоров'я довкілля, гарантоване статтею 50 Конституції України. Це також підтверджується даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, відповідно до яких кожні 15 хвилин в Україні помирає 5 людей саме через незадовільний стан довкілля, з них

3 – діти; 7 людей стають на облік як смертельно хворі через забруднення питної води, ґрунтів та повітря.

Незабезпечення прав на безпечне для життя і здоров'я довкілля, санітарне благополуччя населення, безпечні та належні умови проживання, вільний доступ до інформації про стан довкілля, участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, і є поясненням значної кількості звернень громадян до Уповноваженого.

У зверненнях містяться скарги на незабезпечення прав на питну воду та санітарію, невирішення проблем, пов'язаних із негативним впливом діяльності тваринницького комплексу на стан довкілля, незаконною вирубкою лісів, міських парків, скверів та знищенням водних об'єктів з метою подальшої їх забудови, поводженням з відходами (сміттям) тощо.

*Так, за зверненням членів громади Києво-Святошинського району здійснюється провадження Уповноваженого у справі про забезпечення прав, зокрема мешканців селищ Крюківщина та Тарасівка, на безпечне для життя й здоров'я довкілля. Заявники стурбовані погіршенням екологічного та санітарного стану у зв'язку з розташуванням біля селищ Крюківщина та Тарасівка сміттєзвалища, на яке завозяться тони відходів з міста Києва, Боярки, Вишневого та з інших населених пунктів. За результатами дослідження атмосферного повітря, проведеного Інститутом гігієни і медичної екології ім. А. Марзеева, навколо території звалища встановлено перевищення гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у рази.*

**На необхідності розв'язання проблеми поводження з відходами наголошувалося і в Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2015 рік.**

За даними Державної служби статистики України, в державі щороку утворюється близько 310–350 млн.т відходів. Із загального обсягу утворених відходів 98,1% (306,2 млн.т) припадає на відходи, що утворились унаслідок економічної діяльності підприємств та організацій, 1,9% (6,1 млн.т) – у домогосподарствах. Більшість сміттєзвалищ, на які вивозяться тверді побутові відходи, заповнена на 90 % і не відповідає вимогам щодо екологічної безпеки та запобігання забруднення підземних вод і повітря.

На переважній частині (95 %) об'єктів розміщують як побутові, так і промислові відходи. Часткову операцію чи попередній відбір відходів здійснюють лише на деяких об'єктах. Низьким є рівень спеціалізації в розміщенні відходів. Відходи не сортують майже на жодному з об'єктів. Тільки 2 % побутових відходів знешкоджують на сміттєспалювальних заводах.

Доводиться констатувати, що з кожним роком ця проблема лише загострюється й трагедія, яка сталася 30 травня 2016 року на Грибовецькому сміттєзвалищі Львівської області підтверджує це. *(На Грибовецькому сміттєзвалищі під час гасіння пожежі стався зсув сміття, внаслідок чого під 20 метрами сміття опинились 4 людини).*

За інформацією керівництва Міністерства екології та природних ресурсів України, ситуація із сміттєзвалищем у Грибовичах – це наслідки відсутності адекватного поводження зі сміттям.

### **Рекомендації**

***З метою поліпшення стану довкілля й розв'язання проблеми неналежного поводження з відходами необхідно:***

- створити загальний кодекс законів про відходи та використання природних ресурсів, в якому об'єднати чинні закони та нормативні акти, усунувши наявні в них розбіжності;
- створити ринок послуг у сфері поводження з відходами;
- визначити єдиний центральний орган влади, на який покласти всі функції управління у сфері поводження з відходами;
- створити державний кадастр відходів, що дасть можливість здійснити повну паспортизацію відходів та облік місць захоронення відходів;
- розробити та прийняти програму розвитку ринку вторинних ресурсів, створення регіональних полігонів поводження з токсичними відходами;
- заборонити розміщення промислових відходів у місцях захоронення комунальних відходів;
- впровадити системи роздільного збору ТПВ та обов'язковість утилізації відходів;
- сприяти залученню недержавних інвестицій та інших позабюджетних джерел фінансування у сферу поводження з відходами.

**Не залишається поза увагою Уповноваженого й одне з ключових питань дотримання екологічних прав громадян – проблема забезпечення людей нашої країни якісною питною водою та належними санітарно-гігієнічними умовами.**

Розв'язання цієї проблеми необхідне для збереження здоров'я, поліпшення умов діяльності і підвищення рівня життя населення України. Однак доводиться констатувати, що до Уповноваженого продовжують надходити звернення громадян з проханням сприяти розв'язанню зазначеної життєво важливої проблеми.

*Так, зокрема, за зверненням мешканців села Миколаївка Скадовського району Херсонської області було відкрито провадження у справі про забезпечення їх прав на безперебійне водопостачання. Як*



*зазначалося у зверненні, мешканці зазначеного села отримують воду лише 2 години на добу, що цілком очевидно є недостатнім. З порушеного життєво важливого питання мешканці села неодноразово зверталися з письмовими зверненнями до керівництва сільради, проте їхні звернення залишалися без належного реагування.*

Підтвердженням актуальності порушеного питання є дані Державної служби статистики України, відповідно до яких в Україні централізованим питним водопостачанням забезпечено 397 міст, що становить 89,8 % від загальної кількості (442), та 4709 сільських населених пунктів, що становить лише 17,2 % від загальної кількості сіл (27412).

Також за даними названої служби в Україні централізованим водовідведенням забезпечено 385 міст (або 87,1 % загальної кількості), 397 селищ міського типу (або 47,9 % загальної кількості) та 530 сільських населених пунктів (або 1,9 % загальної кількості).

З метою забезпечення людей нашої держави якісною питною водою ще 3 березня 2005 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України “Про Загальнодержавну програму “Питна вода України” на 2006–2020 роки” № 2455-IV (далі – Програма).

З часу прийняття цієї Програми минуло 12 років, проте необхідно зазначити, що вона не досягає своєї мети, якою є забезпечення гарантованих Конституцією України прав громадян на достатній життєвий рівень та екологічну безпеку шляхом забезпечення питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів. Це пов'язано, у першу чергу, з незадовільним станом фінансування Програми.

За даними Рахункової палати України, рівень виконання заходів першого етапу Програми за рахунок бюджетних коштів становив лише 16,9 відсотка. При цьому з державного бюджету фінансувалося тільки три з п'яти передбачених нею завдань.

*З передбачених у Державному бюджеті України на 2011 рік 400 млн. грн. було фактично профінансовано 264,7 млн. грн., або 66 %. У той же час 66% зазначеної суми – 174,7 млн. грн. було спрямовано у грудні 2011 року, з них 87,6 млн. грн. було перераховано 29 грудня 2011 р. Внаслідок цього виникла кредиторська заборгованість в сумі 49 млн. грн., 110,6 млн. грн. було повернуто до бюджету.*

*Державним бюджетом України на 2012 рік було передбачено фінансування заходів Програми в обсязі 200 млн. грн. (за Програмою – 238,2 млн. грн.). Фактично профінансовано 182,4 млн. грн. Кредиторська заборгованість за 2012 рік – 12,6 млн. грн.*

*Державними бюджетами України на 2013, 2014, 2015 та 2016 роки фінансування Загальнодержавної цільової програми “Питна вода України” на 2006–2020 роки взагалі не передбачалося.*



Вочевидь, що через невиконання згаданої Програми страждає більшість населення держави, особливе занепокоєння викликає, зокрема, здоров'я дітей та молоді.

**Пропозиції:**

З метою розв'язання зазначеної життєво важливої проблеми та виконання зазначеної Програми органам влади та місцевого самоврядування необхідно вжити невідкладні заходи, зокрема:

- здійснити оцінку екологічного та гігієнічного стану джерел питного водопостачання та відповідності зон санітарної охорони та водоохоронних зон встановленим нормативним вимогам;
- здійснити інвентаризацію каналізаційних очисних споруд;
- здійснити будівництво й реконструкцію водопровідних та каналізаційних очисних споруд з метою зменшення обсягів неочищених стічних вод, що скидаються у водні об'єкти, а також утилізацію осадів;
- здійснити будівництво станцій (установок) доочищення питної води і пунктів її розливу із застосуванням новітніх матеріалів, технологій, обладнання, приладів та науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок;
- розробити схеми оптимізації роботи систем централізованого водопостачання;
- здійснити оснащення лабораторій контролю якості води та стічних вод сучасним контролью-аналітичним обладнанням;
- привести нормативно-правову базу у сфері питного водопостачання та водовідведення у відповідність із стандартами Європейського Союзу з урахуванням національних особливостей, у тому числі в частині посилення відповідальності за порушення нормативів забруднення навколишнього природного середовища, насамперед скидів промислових підприємств у водні об'єкти;
- здійснити комплексні науково-дослідні та дослідно-конструкторські розробки із застосуванням новітніх технологій, обладнання, матеріалів, приладів, використання яких спрямоване, зокрема, на енерго- і ресурсозбереження, підвищення якості питної води та очищення стічних вод, а також розробити невідкладні заходи щодо впровадження таких розробок.

**Моніторинг Уповноваженого з прав людини та звернення громадян, що надходять до Уповноваженого, засвідчили також те, що в Україні відсутня система ведення екологічно відповідального тваринництва, а проблема негативного впливу тваринницького комплексу на стан довкілля потребує негайного розв'язання.**

Люди скаржаться, що внаслідок діяльності тваринницьких комплексів (пташників, свиноферм тощо), розширення існуючих та будівництва нових об'єктів тваринництва відбувається значне

забруднення атмосферного повітря, псування та забруднення земель, а також забруднення водних об'єктів.

*Так, зокрема, за колективним зверненням мешканців міста Ланівці Тернопільської області було відкрито провадження Уповноваженого з прав людини у справі про забезпечення їх прав на належні та безпечні умови проживання, оскільки внаслідок виробничої діяльності свинокомплексу товариства з обмеженою відповідальністю "Агро-Ланівці" зазначені права порушуються.*

*Заявники повідомляють, що протягом трьох років змушені терпіти погіршення екологічної ситуації, а керівництво підприємства не надає документів на право здійснення виробничої діяльності та не допускає на територію підприємства контролюючі й правоохоронні органи.*

*Зазначений свинокомплекс, за твердженням заявників, розташований на відстані 50 метрів від першого житлового будинку, що суперечить не лише санітарним, а й будівельним нормам. Через таку близькість влітку у населеному пункті стоїть нестерпний сморід, а багато хто з ланівчан почали хворіти. І це не поодинокий випадок порушення екологічних прав громадян внаслідок діяльності об'єктів тваринницького комплексу.*

Необхідно зазначити, що не лише моніторинг Уповноваженого з прав людини, а й співпраця з громадськими екологічними організаціями дає Уповноваженому підстави стверджувати про порушення тваринницькими комплексами вимог природоохоронного законодавства, а також про завдання довіллю значної шкоди.

**Причинами зазначеного є наступне:**

- відсутність системи органів, які можуть забезпечити збереження довкілля;
- неузгодженість між визначеними законодавством функціями органів екологічного моніторингу та можливостями цих органів здійснювати цей моніторинг;
- відсутність органів екологічного контролю на місцевому рівні. Наприклад, Державна екологічна інспекція не має підрозділів на місцевому рівні, а органи місцевого самоврядування не наділені функціями екологічного нагляду та контролю;
- фрагментарність системи збору екологічної інформації, що унеможлиблює прийняття екологічно важливих рішень;
- відсутність достатньої кількості фахівців для роботи в органах екологічного нагляду/контролю;
- відсутність в органах екологічного нагляду/контролю належної та сучасної матеріально-технічної бази;
- відсутність превентивного механізму, який би унеможлилював реалізацію екологічно небезпечних проектів;

- *брак базових нормативно-правових механізмів, які надавали б громадянськості реальну можливість впливати на прийняття рішень щодо доцільності будівництва тваринницьких комплексів навколо населених пунктів;*
- *невідповідність сил та засобів (інструментарію) органів екологічного нагляду/контролю цілям та завданням, що на них покладені;*
- *низький рівень екологічної та правової культури суб'єктів господарювання й фізичних осіб;*
- *низький розмір штрафів за порушення вимог природоохоронного законодавства;*
- *недотримання правоохоронними органами принципу невідворотності покарання за злочини проти довкілля, передбачені відповідними статтями Кримінального кодексу України.*

**Іншою не менш важливою проблемою, яка перебуває на контролі Уповноваженого з прав людини, є незаконна вирубка міських парків, скверів та знищення водних об'єктів з метою подальшої їх забудови**

Однією з причин актуальності цієї проблеми є брак базових нормативно-правових механізмів, перш за все, у сфері регулювання містобудівної діяльності, які надавали б громадянськості реальну можливість впливати на прийняття рішень щодо доцільності будівництва тих чи інших об'єктів у межах населеного пункту.

Наразі ж відповідно до статті 21 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” громадським слуханням підлягають лише розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій. Проте, як відомо, деякі населені пункти взагалі не мають генпланів, а вже затверджені генеральні плани забудови постійно коригуються без узгодження з громадянськістю.

Вочевидь, що такий стан речей у цій сфері призводить до знищення в населених пунктах водних об'єктів, зелених зон, а також до забудови дитячих майданчиків, скверів та парків відпочинку мешканців прилеглих житлових будинків.

Після ухвалення Урядом постанови “Про внесення змін до Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах” від 11 квітня 2012 року № 349 комерційним забудовникам фактично розв'язали руки. Крім того, відповідно до абзацу 4 пункту 2 Порядку виконання підготовчих робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 року № 466, до підготовчих робіт

відносяться роботи з видалення зелених насаджень, при цьому вони можуть виконуватись замовником за наявності зареєстрованої декларації про початок виконання будівельних робіт чи дозволу на виконання будівельних робіт. Тому в містах майже немає важелів впливу.

*Типовим прикладом наведеного є звернення голови громадської організації «Озеро Качине» Сергія Куценка, який стверджує, що незважаючи на наявність офіційного висновку про те, що озеро Качине у Дарницькому районі міста Києва є природною водоймою, представники Київської міської ради та забудовника всупереч чинному природоохоронному законодавству та Водному кодексу України планують засипати його з метою подальшої забудови.*

*Також за зверненням громадської організації "Всеукраїнська рада народного контролю "Комітет народного контролю" здійснювалось провадження Уповноваженого з прав людини у справі про незаконну вирубку лісу для забудови багатопверховими будинками у містах Буча та Ірпінь Київської області. В рамках зазначеного провадження було зроблено відповідний запит до Державної екологічної інспекції України, яка за наслідками позапланової перевірки правомірності видалення зелених насаджень у вказаних населених пунктах поінформувала про те, що дозвіл, виданий Бучанською міською радою на видалення дерев, був виданий з порушенням вимог чинного лісового законодавства. Крім того, Держекоінспекцією поінформовано, що протягом 2016 року працівниками екологічної інспекції виявлено незаконні рубки дерев у містах Буча та Ірпінь Київської області на загальну суму збитків – 261869 грн., у зв'язку з чим було пред'явлено претензію про відшкодування у добровільному порядку завданої шкоди, яка була відшкодована у повному обсязі.*

#### **Рекомендації**

**З метою передбачення правових процедур, які б дозволяли належним чином враховувати думку громадськості, необхідно внести відповідні зміни до статті 21 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", що дозволить привести цю норму у відповідність із основним положенням Орхуської Конвенції про доступ до інформації щодо участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.**

#### **Проблема формування цін і тарифів у житлово-комунальній сфері**

*Існуюча практика формування цін і тарифів у житлово-комунальній сфері продовжує порушувати права людини. З кожним підвищенням цін і тарифів у житлово-комунальній сфері*

**зазначена проблема лише загострюється, а в суспільстві зростає невдоволення політикою Уряду у цій сфері.**

Через низьку платоспроможність громадян, збільшення на них фіскального навантаження, а також відсутність в країні соціально-економічного компромісу у 2016 році суттєво виріс рівень несплати за житлово-комунальні послуги, який становив 16,7 млрд. грн. (у 2015 році – 9 млрд. грн).

У Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2015 рік наголошувалося на необхідності вжиття Урядом заходів щодо підвищення доходів населення, які мають випереджати зростання цін й тарифів на житлово-комунальні послуги.

На жаль, доводиться констатувати, що й надалі порушуються принципи державного регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, закріплені у статті 30 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”, серед яких найбільш важливими є:

- доступність житлово-комунальних послуг для всіх споживачів;
- відповідність оплати послуг їх наявності, кількості та якості;
- відкритість, доступність та прозорість структури цін/тарифів для суспільства;
- відсутність адекватної відповідальності виконавців/виробників за недотримання вимог стандартів, нормативів, норм, порядків та правил;
- гарантії соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над зростанням цін/тарифів на житлово-комунальні послуги.

Також необхідно зазначити, що не менш важливою проблемою у сфері надання житлово-комунальних послуг є їх якість, яка мала б відповідати певним стандартам й нормативам. На сьогодні в Україні, на жаль, **відсутня ефективна система органів державного нагляду (контролю) за дотриманням учасниками правовідносин у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг вимог законодавства, нормативів, норм, стандартів, порядків й правил у сфері житлово-комунального господарства та умов договорів про надання житлово-комунальних послуг.**

Відповідно до частини першої статті 7 Закону України "Про житлово-комунальні послуги" до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг належить, зокрема, затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, контроль за їх дотриманням. Цілком очевидно, що такий підхід не сприяє формуванню єдиної політики у питаннях затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, а також єдиної політики щодо здійснення контролю у цій сфері.



Відсутність окремого органу у системі центральних органів виконавчої влади, який би здійснював державний нагляд (контроль) за якістю житлово-комунальних послуг фактично позбавляє людей можливості на позасудове врегулювання спорів, які виникають між споживачами житлово-комунальних послуг та виробниками (виконавцями) цих послуг.

### **Рекомендації**

***В сучасних умовах, коли рівень бідності населення України постійно зростає, а в суспільстві відсутня довіра до політики держави у сфері ціноутворення на житлово-комунальні послуги, необхідно:***

- здійснити ретельну перевірку рішень про підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та їх відповідності принципам, передбаченим статтею 30 Закону України "Про житлово-комунальні послуги";
- створити прозорий та зрозумілий механізм утворення тарифів на житлово-комунальні послуги, в яких кожна складова не викликала б сумнівів;
- забезпечити ефективний контроль держави в особі Антимонопольного комітету України за діяльністю природних монополій, які надають населенню житлово-комунальні послуги, з метою унеможливлення зловживання своїм монопольним становищем;
- удосконалити законодавство щодо функціонування ринку природного газу, електричної та теплової енергії, що створить об'єктивні умови для зниження тарифів та завоювання учасниками ринку (виробниками послуг) більшої частини ринку;
- визначити окремий орган у системі центральних органів виконавчої влади щодо здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням учасниками правовідносин у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг вимог законодавства, нормативів, норм, стандартів, порядків й правил у сфері житлово-комунального господарства та умов договорів про надання житлово-комунальних послуг;
- вживати заходи щодо підвищення доходів населення, які мають випереджати зростання цін й тарифів на житлово-комунальні послуги.

### **7.5. Стан забезпечення житлових, земельних і майнових прав громадян**

Україна, приєднавшись до Цілей Сталого Розвитку на період до 2030 року, ухвалених на Саміті ООН, який відбувся 25 вересня 2015 року

у Нью-Йорку в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН, **взяла на себе зобов'язання до 2030 року забезпечити загальний доступ громадян до достатнього, безпечного і недорогого житла й основних послуг** (Ціль 11).

Численні звернення громадян до Омбудсмена з житлових питань підтверджують, що ця проблема в Україні завжди була однією з найгостріших, а в останні роки набула катастрофічних масштабів.

Комплексний аналіз проблемних питань у сфері забезпечення прав громадян на отримання житла з відповідними пропозиціями органам державної влади та місцевого самоврядування щодо їх врегулювання містився і в попередніх Щорічних доповідях Уповноваженого з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, у тому числі за 2015 рік, а також спеціальних доповідях з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина, які подаються Уповноваженим до Верховної Ради України.

У зв'язку з цим слід зауважити, що проголошена реформа децентралізації влади в Україні передбачає, зокрема, підвищення рівня фінансової самодостатності територіальних громад шляхом посилення бюджетної децентралізації, що надає органам місцевого самоврядування більшої фінансової спроможності для забезпечення виконання своїх повноважень, зокрема, визначених статтею 30 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

*Так, відповідно до статті 30 названого Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема:*

*– облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилих приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;*

*– сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.*

**Результати парламентського контролю за 2016 рік свідчать, що станом на сьогодні реформа децентралізації влади не дала позитивних зрушень у сфері забезпечення навіть найбільш вразливих категорій громадян соціальним житлом, що в першу чергу пов'язано з відсутністю видатків місцевих бюджетів на цю мету, а також ефективних механізмів залучення інвестицій для будівництва соціального житла.**

Щороку отримують квартири за квартирною чергою менше 1% тих, хто перебуває на квартирному обліку.

Водночас у рамках проваджень Уповноваженого, що здійснювалися протягом 2016 року за зверненнями громадян, які роками перебувають на квартирному обліку, в тому числі першочерговому та позачерговому, на запити Омбудсмена органи місцевого самоврядування відповідають, як і до початку реформи децентралізації влади в Україні: *“відсутній вільний житловий фонд, який підлягає розподілу між черговиками. У міському бюджеті відсутні кошти для придбання квартир, у тому числі і для пільгових категорій громадян. Кошти з державного бюджету на купівлю житла для пільговиків будь-яких категорій не виділялись”*.

**Особливу увагу привертає проблема, пов'язана із порушенням прав соціально незахищених верств населення, пільговиків на отримання безкоштовного житла, що гарантовано Конституцією України та Житловим кодексом.** На сьогодні з державного бюджету взагалі виключені видатки на придбання соціального житла для таких верств населення, як: ліквідатори аварії на ЧАЕС I–II категорії, діти-сироти, які були на державному утриманні, багатодітні сім'ї, люди, які мешкають в аварійному житлі, інваліди загального захворювання I–II групи, інваліди дитинства, які мають посвідчення, реабілітовані, що призведе до ще більшого зростання невдоволення в суспільстві.

**Через недосконалість житлового законодавства та законодавства про охорону дитинства на сьогодні під загрозою залишитися на вулиці без житла опиняється одна з найбільш вразливих категорій осіб – особи із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.**

Законом на державу покладено обов'язок дбати про захист житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, зокрема шляхом забезпечення цих дітей протягом місяця з дати постановки на квартирний облік соціальним житлом до надання їм благоустроєного житлового приміщення для постійного проживання.

Водночас органи місцевого самоврядування, не виконуючі покладені на них законом обов'язки та не забезпечивши соціальним житлом таких осіб, після досягнення ними 23-річного віку переводять їх з пільгової черги у загальну.

*Так, у 2016 році до Уповноваженого з прав людини надійшли, зокрема, звернення від двох мешканок міста Володимир-Волинського, які повідомляли, що вони є особами з числа дітей-сиріт, проте місцева влада не вживає будь-яких заходів щодо забезпечення їхніх житлових прав.*

*Під час провадження було встановлено, що вказані заявниці перебували на квартирному обліку при виконавчому комітеті*

Володимир-Волинської міської ради у пільговій черзі, проте після досягнення ними 23-річного віку їх було переведено у загальну чергу.

Відповідно до статті 1 Закону України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" особи із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – це особи віком від 18 до **23 років**, у яких у віці до 18 років померли або загинули батьки, та особи, які були віднесені до дітей, позбавлених батьківського піклування.

Згідно зі статтею 3 названого Закону основними засадами державної політики щодо соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа є, зокрема, захист майнових, житлових та інших прав та інтересів таких дітей.

Стаття 33 вказаного Закону чітко встановлює, що діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які досягли 16 років, у разі відсутності в таких дітей житла мають право зараховуватися на квартирний облік та соціальний квартирний облік за місцем їх походження або проживання до встановлення опіки, піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за заявою опікуна чи піклувальника, прийомних батьків, батьків-вихователів, адміністрації закладу, де проживає дитина, або органу опіки та піклування. Після досягнення 18 років такі діти протягом місяця забезпечуються соціальним житлом до надання їм благоустроєного житлового приміщення для постійного проживання.

Після завершення перебування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у відповідних закладах для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над такими дітьми та в разі відсутності в таких дітей права на житло обласні, Київська міська, районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування мають забезпечувати дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа протягом місяця у позачерговому порядку впорядкованим соціальним житлом.

### **Рекомендації**

• Під час здійснення заходів реформи децентралізації влади в Україні та з метою виконання взятих перед міжнародною спільнотою зобов'язань щодо забезпечення загального доступу соціально вразливих верств населення до соціального житла слід невідкладно розробити дієві механізми щодо залучення інвестицій в будівництво соціального житла, а також передбачати видатки для вирішення окресленої проблеми в місцевих бюджетах;



**• З метою усунення порушення житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, необхідно врегулювати окреслені проблеми шляхом внесення відповідних змін до житлового законодавства та законодавства про охорону дитинства, відповідно до яких дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, не зважаючи на досягнення цими дітьми 23-річного віку, не може бути виключено з позачергової черги квартирної обліку.**

**➤ Нерозв'язаною залишається проблема реалізації визначеного законодавством права на приватизацію житла мешканцями гуртожитків.**

Не дивлячись на те, що термін дії Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012–2015 роки, яка була затверджена Законом України від 21 червня 2012 року № 4995-VI, закінчився, Програма залишилась нереалізованою, а процес передачі гуртожитків в комунальну власність зовсім загальмувався, що не дозволяє мешканцям гуртожитків реалізувати своє право на приватизацію житла.

У зв'язку з цим у 2016 році до Омбудсмана надходить велика кількість скарг громадян про порушення їх житлових прав.

Законом передбачалося, що фінансування заходів Програми здійснюється за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів та інших джерел, передбачених законом. Обсяг видатків на виконання Програми мав уточнюватися під час складення проектів Державного бюджету України на відповідний рік. Проте, на жаль, протягом останніх трьох років дії Програми в Державному бюджеті України не передбачалося видатків на фінансування Програми.

Після ж закінчення строку дії цієї Програми більшість гуртожитків, які повинні були бути передані в комунальну власність, так і залишились в державній власності.

Реформа децентралізації влади в Україні також не вплинула на вирішення цієї проблеми та не зрушила з місця процес передачі гуртожитків в комунальну власність.

Слід зауважити, що пунктом 6.2. Рекомендацій парламентських слухань на тему: “Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків: проблеми та шляхи їх вирішення”, схвалених Постановою Верховної Ради України від 2 вересня 2014 року № 1674-VII, Кабінету Міністрів України доручалося подати на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до вказаної Програми, щодо доповнення її розділом про передачу у власність територіальних громад відповідно до Закону України “Про забезпечення реалізації



**житлових прав мешканців гуртожитків” також гуртожитків, що були включені до статутних капіталів товариств у процесі приватизації, з одночасним продовженням строку дії цієї Програми до 2020 року.**

Проте, незважаючи на соціально-політичне значення вирішення на законодавчому рівні проблеми дотримання реалізації житлових прав мешканців гуртожитків і забезпечення реалізації цих прав, Урядом й досі не внесено на розгляд Верховної Ради України законопроект про продовження строку дії Програми.

Водночас на сьогодні у Верховній Раді України перебуває законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків” (реєстр. № 1076 від 27.11.2014 р.), який має врегулювати питання реалізації права деяких категорій громадян, які не мають власного житла і на законних підставах фактично проживають у гуртожитках та зареєстровані в них. В цілому підтримуючи названий законопроект, слід однак зауважити, що в ньому поза увагою залишаються питання реалізації права на приватизацію житла деяких категорій осіб, зокрема військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, яких було розселено за договорами оренди (найму), без реєстрації місця проживання в гуртожитках.

Відповідні рекомендації із зазначеного питання були направлені до Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства.

### ***Рекомендації***

***З метою забезпечення житлових прав законних мешканців гуртожитків, на яких поширюється дія Закону України “Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків”, необхідно:***

- продовжити строк дії Програми на термін, необхідний для виконання всіх передбачених нею заходів;
- доповнити Програму новим розділом про передачу у власність територіальних громад також гуртожитків, що були включені до статутних капіталів товариств у процесі приватизації;
- передбачати в проектах Державного бюджету України на відповідний рік необхідні видатки для належного виконання всіх передбачених Програмою заходів;
- передбачити в законопроекті "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків" (реєстр. № 1076) положення, які врегулювали б питання реалізації права на приватизацію житла осіб з числа військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, які

проживають в гуртожитках за договорами оренди (найму), без реєстрації місця проживання.

➤ **Порушення у сфері дотримання земельних прав громадян**

Результати проваджень Омбудсмена, які здійснювалися у 2016 році за зверненнями громадян щодо захисту їх земельних прав, виявили такі основні проблеми:

**1) порушення відповідними органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які передають у власність земельні ділянки державної чи комунальної власності, вимог земельного законодавства під час розгляду клопотань про виділення земельних ділянок у власність та заяв про затвердження проектів землеустрою;**

**2) недосконалість деяких норм земельного законодавства, на підставі яких відмовляють у задоволенні клопотання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення безоплатно у власність або користування земельної ділянки.**

Так, відповідно до частини сьомої статті 118 та частини третьої статті 123 Земельного кодексу України визначено, що підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Водночас у численних зверненнях громадяни скаржаться на отримання відмови у задоволенні клопотання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою у зв'язку з перебуванням земельної ділянки в оренді чи в користуванні інших осіб, хоча такої підстави вищевказані норми Кодексу не містять.

Отже, відповідні органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, які передають у власність земельні ділянки державної чи комунальної власності, діють неправомірно, відмовляючи у задоволенні клопотань на підставі, що не передбачена законодавством.

*Відповідно до частини сімнадцятої статті 186 та частини шостої статті 186<sup>1</sup> підставою для відмови у погодженні документації із землеустрою може бути лише невідповідність її положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівної документації.*

*Водночас, отримуючи погодження документації, громадяни укладають договори на розроблення проектів землеустрою з юридичними особами, платять гроші, однак згодом ці проекти не затверджуються, оскільки бажані земельні ділянки перебувають у власності або оренді. Таким чином, громадяни втрачають кошти, які вони сплатили за землепроектну документацію. З метою уникнення подібних ситуацій відповідні органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, які передають у власність земельні ділянки державної чи комунальної власності, розглядаючи клопотання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо виділення земельної ділянки у власність та виявляючи, що ці землі перебувають у власності, користуванні або в оренді, відмовляють у задоволенні таких клопотань.*

*За таких обставин надати дозвіл можливо лише у випадку, коли до клопотання буде долучено згода землекористувача, в якого ця земельна ділянка вже перебуває у власності, користуванні або в оренді;*

**3) безпідставна відмова громадянам у розгляді їх клопотань про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо виділення земельної ділянки у власність з причини відсутності місця реєстрації у тому населеному пункті, в якому громадянин виявив намір отримати земельну ділянку.**

Моніторинг Уповноваженого за зверненнями громадян виявив непоодинокі випадки відмови органів місцевого самоврядування у задоволенні клопотань громадян про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо виділення земельної ділянки у власність у зв'язку з відсутністю реєстрації місця проживання в тому населеному пункті, де громадянин висловив бажання отримати земельну ділянку, або якщо з дня реєстрації минуло менше п'яти років.

*Так, у ході провадження, відкритого за зверненням громадянина Ф., було встановлено, що Харківська міська рада відмовила громадянину у задоволенні клопотання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо виділення земельної ділянки у власність в місті Харкові, мотивуючи це тим, що відповідно до пункту 1.1 Порядку обліку громадян, бажаних отримати у власність земельні ділянки для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, затвердженого рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 20 лютого 2009 року № 83, право на отримання у приватну власність земельної ділянки для будівництва житлового будинку, господарських будівель і споруд у межах міста мають громадяни України, зареєстровані для проживання у м. Харкові, прізвища яких занесено до загальноміських переліків черговиків на отримання земельної ділянки.*

*У контексті вищезазначеного слід зауважити, що підстави набуття права на землю громадянами та юридичними особами передбачені Земельним кодексом України.*

*При цьому названим Кодексом не встановлено обмежень права громадян України на отримання земельної ділянки у власність у зв'язку з наявністю або відсутністю реєстрації місця проживання в певному населеному пункті.*

*Таким чином, положення абзацу першого пункту 1.1 згаданого вище Порядку, яке визначає наявність зареєстрованого місця проживання у м. Харкові як обов'язкову вимогу отримання особою земельної ділянки для будівництва, ставить у нерівні умови осіб, які мають зареєстроване місце проживання на території іншого населеного пункту, щодо можливості реалізації ними права на землю. Отже, наведене положення ставить у привілейоване становище осіб, зареєстрованих на території м. Харкова.*

*Крім того, рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 20 лютого 2009 року № 83, яким затверджено згаданий Порядок, є підзаконним актом, а тому відповідно до статті 14 Конституції України в ньому не можуть закріплюватися не передбачені законами України положення, якими встановлюються обмеження для громадян щодо набуття права власності або права користування земельними ділянками.*

*Не погоджуючись з такою позицією Харківської міської ради та вищезазначеним положеннями Порядку, які є дискримінаційними, призводять до порушення прав людини та потребують приведення у відповідність із вимогами законодавства України, Харківському міському голові Кернесу Г.А. було внесено подання Уповноваженого з прав людини, в якому звернуто увагу на те, що абзац перший пункту 1.1 вищезазначеного Порядку є незаконним та таким, що порушує принципи рівності та недискримінації, у зв'язку з чим має бути виключений із Порядку.*

### **Рекомендації**

***З метою усунення вищевказаних недоліків необхідно на законодавчому рівні врегулювати окреслені проблеми шляхом внесення відповідних змін до земельного законодавства України, зокрема, до частини сьомої статті 118 та частини третьої статті 123 Земельного кодексу України, передбачивши, що:***

*1) відповідні органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, які передають земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність, під час розгляду клопотань про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо виділення земельної ділянки у власність повинні перевіряти інформацію про перебування бажаної земельної ділянки у власності (оренді,*



користуванні) інших фізичних або юридичних осіб; або виділення такої земельної ділянки іншій особі раніше.

У випадку якщо земельна ділянка вже перебуває у власності (оренді, користуванні) іншого землекористувача, дозвіл може бути надано лише у разі долучення до клопотання його згоди щодо передачі земельної ділянки іншому громадянину;

2) не може бути підставою відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо виділення земельної ділянки у власність відсутність у громадянина реєстрації місця проживання в тому населеному пункті, де він має намір отримати земельну ділянку.

### **Стан додержання прав людини у сфері фінансових послуг**

**Незважаючи на проголошений керівництвом нашої держави курс на забезпечення економічної стабільності, 2016 рік засвідчив поглиблення кризи у фінансовому та банківському секторах економіки.**

*У 2016 році до Омбудсмана надійшло більше 650 звернень громадян, у тому числі колективних, про порушення прав громадян в сфері фінансових послуг.*

*Попри сподівання громадян на зміцнення національної валюти та стабілізацію ситуації у банківській сфері девальвація гривні по відношенню до іноземної валюти продовжилась, а неплатоспроможними було визнано ще більше 20 банківських установ. Усе це призвело не тільки до подальшого зниження рівня довіри громадян до банківської системи України, а й до зростання соціальної напруги у суспільстві.*

*Серед позитивних моментів 2016 року слід згадати про те, що з метою посилення гарантій захисту прав споживачів фінансових послуг Верховною Радою України було ухвалено Закони України "Про споживче кредитування" та "Про внесення змін до деяких законів України щодо відшкодування фізичним особам через систему гарантування вкладів фізичних осіб шкоди, завданої зловживаннями у сфері банківських та інших фінансових послуг".*

**Водночас основними проблемами, що призводять до порушення прав громадян у сфері фінансових послуг, залишаються:**

- недостатньо ефективна та непрозора діяльність Національного банку України щодо забезпечення стабільності національної грошової одиниці;**
- недостатньо ефективна діяльність органів державного нагляду і контролю в сфері фінансових послуг;**
- низька обізнаність громадян у сфері фінансових послуг;**



- *законодавча неврегульованість механізму досудового розв'язання спорів між громадянами та банками й іншими фінансовими установами;*
- *недосконалість існуючої системи гарантування вкладів фізичних осіб;*
- *обмеженість доступу споживачів фінансових послуг до інформації про діяльність фінансових установ та безпосередньо про послуги, що ними пропонуються;*
- *неврегульованість на законодавчому рівні діяльності колекторських компаній.*

Моніторинг Уповноваженого засвідчує системні порушення майнових прав громадян – споживачів фінансових послуг.

Так, до Уповноваженого надходять численні звернення, зокрема від:

1) громадян – вкладників неплатоспроможних банків щодо порушення їх права на отримання гарантованого відшкодування за вкладами, а також права на отримання коштів вкладів у частині, що перевищує гарантовану суму відшкодування;

2) громадян – вкладників кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ щодо незабезпечення їх права на збереження та повернення вкладених коштів;

3) громадян – позичальників за кредитними договорами в іноземній валюті, що уклалися в 2004–2007 роках, щодо неможливості виконання ними взятих зобов'язань у зв'язку із стрімкою девальвацією гривні до іноземної валюти;

4) громадян – позичальників, зобов'язання яких забезпечені договорами іпотеки, щодо порушення їх майнових та житлових прав внаслідок звернення банками стягнення на предмет іпотеки без надання можливості досудового врегулювання спору шляхом реструктуризації боргу, а також неправомірних дій колекторських і факторингових компаній;

5) громадян – споживачів фінансових послуг щодо порушення їх права на отримання вичерпної інформації про фінансові послуги, внаслідок чого вони не могли належним чином оцінити ризики та можливі наслідки вчинення певних правочинів, та ін.

На контролі Уповноваженого також перебувають численні звернення громадян (зокрема, внутрішньо переміщених осіб та членів родин загиблих військовослужбовців), які є вкладниками неплатоспроможних банків, щодо сприяння у **врегулюванні питання збільшення гарантованої суми відшкодування коштів за вкладами за рахунок Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд).**

Зокрема, у зверненнях до Уповноваженого заявники, які є вкладниками неплатоспроможних банків, повідомляють про те, що ними

було укладено договори банківського вкладу в іноземній валюті (зокрема, у доларах США) з метою збереження та примноження їх заощаджень. Проте у зв'язку з неплатоспроможністю банків відповідно до законодавства вкладники мають право на отримання гарантованої державою граничної суми відшкодування за вкладами, яка, на жаль, через значне зниження офіційного курсу гривні до іноземної валюти на сьогодні не покриває суми вкладу у перерахунку в іноземну валюту. Зазначена обставина призводить до порушення майнових прав вкладників, втрати ними коштів, довірених банкам, та поглиблює недовіру громадян до банківської системи України в цілому.

Уповноважений здійснює моніторинг, дані якого свідчать про погіршення стану соціального захисту громадян в Україні, недотримання права на достатній життєвий рівень, а також послаблення державних гарантій щодо захисту прав громадян – споживачів фінансових послуг. Невирішеність цих проблем призводить до зростання соціальної напруги в суспільстві.

Ураховуючи викладене, а також те, що відповідно до пункту 17 частини першої статті 9 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” рішення про збільшення граничного розміру відшкодування коштів за вкладами приймає адміністративна рада Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, до Фонду було направлено відповідне звернення щодо розгляду питання збільшення граничного розміру відшкодування коштів за вкладами за рахунок Фонду.

На жаль, у відповідь на вказане звернення Уповноваженого було поінформовано про те, що адміністративною радою Фонду у встановленому законом порядку було здійснено розгляд зазначеного питання, за результатами якого, враховуючи економічні ризики Фонду та системи гарантування вкладів фізичних осіб України в цілому, 8 лютого 2017 року за № 7 прийнято рішення не збільшувати граничний розмір відшкодування коштів за вкладами фізичних осіб.

Однією із проблем, з якими звертаються до Омбудсмена громадяни – споживачі фінансових послуг, є також **проблема невиконання рішень судових органів про стягнення з неплатоспроможних банків коштів на користь їх вкладників.**

Так, непоодинокими є випадки коли громадянин, маючи на руках судові рішення про стягнення на його користь коштів з банку, що на сьогодні перебуває в стані ліквідації, звертається з метою виконання вказаного судового рішення та отримання належних йому коштів до уповноваженої особи Фонду на ліквідацію банку, однак отримує відмову з причини відсутності у судовому рішенні зобов'язання щодо вчинення уповноваженою особою будь-яких дій (зокрема, щодо: включення громадянина до загального реєстру вкладників, які мають право на отримання гарантованого відшкодування за вкладами за рахунок Фонду;

*виплати громадянину належних йому коштів вкладу в межах суми гарантованого відшкодування; включення грошових вимог громадянина до реєстру акцептованих вимог кредиторів банку тощо).*

У ході розгляду подібних звернень з метою захисту права громадян на належне виконання рішень суду, ухвалених на їх користь, до Фонду неодноразово направлялись відповідні запити. Аналіз відповідей, що надавались на вказані запити Фондом або уповноваженими особами, свідчить про неоднаковий підхід окремих уповноважених осіб Фонду до питання виконання подібних судових рішень в аналогічних ситуаціях.

Так, в одному з випадків судове рішення про стягнення коштів з банку виконується уповноваженою особою Фонду без зауважень (грошові вимоги громадянина за судовим рішенням акцептують та включають до відповідної черги).

Водночас деякі уповноважені особи Фонду, обґрунтовуючи неможливість виконання таких судових рішень, посилаються на ту обставину, що Законом України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” **не визначено порядку виконання судових рішень про стягнення боргу з банку-боржника, а лише встановлено порядок виплати Фондом відшкодування за вкладами.**

Таким чином, уповноважена особа, приймаючи рішення в аналогічній ситуації, відмовляє громадянину у виконанні судового рішення з огляду на те, що судовим рішенням її **не зобов'язано** вчиняти будь-які дії.

Водночас не можна погодитись в повній мірі з тим, що зазначена обставина унеможлиблює виконання уповноваженою особою або Фондом судових рішень про стягнення з банків-боржників коштів на користь їх вкладників.

Так, на переконання Омбудсмена, наявність судового рішення про стягнення коштів з банку, що перебуває в стані ліквідації, свідчить про визнання судом майнових прав тих чи інших осіб на суму грошових коштів, зазначену у відповідному судовому рішенні.

А відтак, виходячи з положень статті 2 Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб”, вказані особи є кредиторами банку і задоволення їх вимог має здійснюватись в порядку, визначеному названим Законом.

**У зв'язку з цим Уповноважений наголошує на необхідності якнайскорішого законодавчого врегулювання окресленої проблеми шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” або розроблення і затвердження виконавчою дирекцією Фонду порядку виконання судових рішень про стягнення коштів з банків, що перебувають в стані ліквідації.**

*Слід згадати також, що у ході одного з проваджень Уповноваженого з прав людини, відкритого за зверненням гр. М., було виявлено розбіжності щодо чинності норми, викладеної у пункті 9.4 розділу VIII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України № 2464-VI “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” (щодо звільнення від виконання обов’язків, передбачених частиною другою статті 6 цього Закону, платників єдиного внеску, які перебувають на обліку у контролюючих органах, розташованих на території населених пунктів, визначених переліком, зазначеним у статті 2 Закону України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції”, де проводилася антитерористична операція, на період з 14 квітня 2014 року до закінчення антитерористичної операції або військового чи надзвичайного стану).*

*Так, під час провадження було з’ясовано, що **Законом України № 911-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”** було виключено відповідний текст (про внесення змін до Закону № 2464-VI) лише із Закону України № 1669-VII “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції”, яким ці зміни і було внесено. Водночас відповідні зміни до базового Закону внесені не були.*

З огляду на вказане Уповноваженим було підготовлено і надіслано пропозиції до Голови Верховної Ради України та Прем’єр-міністра України щодо необхідності законодавчого врегулювання питання застосування дії вищезазначеного пункту та/або розроблення і направлення всім заінтересованим органам (зокрема, ДФС України) і установам вичерпного роз’яснення щодо застосування наведеної норми.

За інформацією Міністерства фінансів України, з метою вирішення зазначеної проблеми Міністерством розроблено відповідний проект Закону України про внесення змін до Закону № 2464-VI, однак на сьогодні названий законопроект не поданий на розгляд до Верховної Ради України. Питання перебуває на контролі.

Дуже гострою на сьогодні, особливо в умовах подальшої девальвації національної валюти по відношенню до іноземної, залишається проблема неспроможності громадян вчасно та належно виконувати взяті на себе зобов’язання за отриманими кредитами, зокрема іпотечними та споживчими, в іноземній валюті (доларах США, євро тощо).

#### **Рекомендації**

**Першочерговими заходами щодо врегулювання вищевказаних проблем мають стати:**

- закріплення на законодавчому рівні чітких механізмів (судового та позасудового) захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні;

- вдосконалення системи державного контролю і нагляду в сфері фінансових послуг, а саме: розширення повноважень державних регуляторів (НБУ, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР) щодо контролю за дотриманням фінансовими установами прав споживачів фінансових послуг, створення незалежного інституту фінансового омбудсмена або державної інспекції з питань захисту прав споживачів фінансових послуг;

- чітке законодавче врегулювання відповідальності банків та небанківських фінансових установ за порушення прав споживачів фінансових послуг;

- забезпечення фінансовими установами доступу споживачів фінансових послуг до повної інформації про такі послуги (у т.ч. про всі можливі ризики правочинів);

- удосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб: посилення гарантій прав вкладників, перегляд та внесення змін щодо черговості задоволення вимог кредиторів банків – фізичних осіб (у тому числі за судовими рішеннями), впровадження ефективної моделі інформування кредиторів – фізичних осіб про початок перебігу строку для заявлення кредиторських вимог тощо;

- прийняття закону, який передбачав би чіткий і справедливий механізм реструктуризації споживчих кредитів в іноземній валюті (з урахуванням дотримання балансу інтересів позичальників, банків та держави);

- законодавче врегулювання питання діяльності колекторських компаній, впровадження державного контролю за їх діяльністю на основі досвіду розвинених країн з метою недопущення порушення майнових прав громадян.



## **РОЗДІЛ 8. ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА МЕШКАНЦІВ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТА НЕКОНТРОЛЬОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ**

### **Загальний огляд ситуації з внутрішнім переміщенням**

В Україні внаслідок неприхованої агресії Російської Федерації, окупації Криму та війни на сході України відбулося найбільше внутрішнє переміщення в Європі з часів Другої світової війни.

Події, що відбулися з лютого 2014, істотно вплинули на стан забезпечення прав і основоположних свобод значної частини її населення та, безперечно, запам'ятаються як роки безпрецедентного випробування для громадян України.

За даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій станом на середину лютого 2017 взято на облік 1 640 335 внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) – більше 1 300 000 сімей з Донбасу і Криму

Чисельність ВПО в Україні більша, ніж чисельність населення багатьох країн світу, в тому числі європейських (наприклад, населення Чорногорії складає 647 тисяч, а Естонії – 1265 тисяч осіб).

Притік переселенців у громади по всій країні, який у великих містах підсилений трудовою міграцією, створив додаткове навантаження на місцеві органи та інфраструктуру.

Так, у деяких населених пунктах Донецької та Луганської областей та регіонах, наближених до них, частка облікованих переміщених осіб, за результатами аналізу, сягнула майже 15% від кількості місцевого населення, а в окремих населених пунктах навіть перевищує чисельність місцевих мешканців.

*Довідково: у м. Северодонецьку Луганської області проживає 240 тисяч місцевого населення, зареєстрованих ВПО – близько 60 тисяч; населення Біловодського району до конфлікту становило 24 тисячі, станом на цей час в районі додатково зареєстровано 46 тисяч ВПО; у Міловському районі до 15,5 тис. жителів приєдналися 17 тисяч ВПО; у Марківському районі до конфлікту проживало 15 тисяч, місцеве населення збільшилось на 24 тисячі за рахунок ВПО.*

Майже три роки люди, які перемістилися, рятуючись від окупації та збройного конфлікту, а також громади, які їх прийняли, стикаються із комплексом складних та взаємопов'язаних питань (забезпечення тимчасовим житлом, робочими місцями відповідно до фаху або здібностей, доступним медичним обслуговування; місця для переміщених дітей в дошкільних закладах, середніх школах, відновлення втрачених документів, соціальних та пенсійних виплат, реалізація виборчих прав тощо). Для вирішення переважної більшості з цих проблем вони можуть покладатись виключно на власні сили,

оскільки з боку центральної влади спостерігається точкове нормативне регулювання деяких питань, пов'язаних з внутрішнім переміщенням. Стратегію (план дій) у відповідь на масове внутрішнє переміщення Урядом до цих пір не представлено.

Проте, люди вже чекають від держави комплексних, довгострокових рішень — їм необхідно планувати своє майбутнє, розуміти, з яким регіоном країни пов'язувати це майбутнє. Неможливий розвиток суспільства, коли значна частина населення перебуває в так званому «очікуванні», не розкриваючи весь свій потенціал.

Особливо відчуття втрати цінності для власної державі було підсилено непослідовною політикою Уряду, коли в 2014 році було оперативно прийнято рішення про максимально можливе забезпечення прав жителів територій, що окуповані або охоплені конфліктом, зокрема мова йде про продовження соціальних та пенсійних виплат. Держава заявила, про неможливість забезпечення виплат на неконтрольованій території, єдиний спосіб подальшого отримання виплат - виїзд особи на контрольовану територію у будь-яке місце за вибором та реєстрація як ВПО, після чого відновлювались належні виплати. Процедура реєстрації була простою, як і відновлення пенсій та соціальних виплат. Через деякий час (осінь-зима 2014) у зв'язку з неможливістю держави забезпечити тимчасовим житлом, відсутністю роботи, оплата за яку дозволить задовольнити щоденні потреби на новому місті, коштів на самостійну оренду житла, певна кількість ВПО (в основному пенсіонери з неконтрольованої території) повернулась до місць постійного проживання, що розташовані на відстані від лінії зіткнення та не піддавались обстрілам. Наступна хвиля активного переміщення зимою 2015 була пов'язана з активізацією бойових дій, люди рятувались від небезпеки, проте й певна кількість цієї хвилі з часом повернулась на неконтрольовану територію, знов таки через відсутність підтримки держави, хвилювання про залишених родичів, які не могли переміститись і потребували догляду та допомоги. Цим людям продовжувалась виплата пенсій та, наприклад, виплати за загальнодержавним соціальним страхуванням органами, розташованими на контрольованій території, без жодних ускладнень. Відтак, формальне перебування на обліку ВПО відбувалось за «мовчазної» згоди органів держави, оскільки це був єдиний шлях виконання державою своїх обов'язків перед громадянами. Враховуючи це, неочікуваним було запровадження Урядом в березні 2015 року перевірок з виходом за адресою територіальними підрозділами Державної міграційної служби фактичного проживання на контрольованій території. Відсутність підтвердження інформації про постійне проживання на контрольованій території могло стати підставою зняття з обліку ВПО.

2016 рік не приніс прогресу в цьому питанні. Замість того, щоб розробити механізми підтримки та реалізації прав ВПО та мешканців окупованих та неконтрольованих територій, що передбачені Конституцією та законами України для всіх громадян, органи державної влади запроваджували додаткові заходи контролю за виплатою щомісячної адресної допомоги на проживання (єдиного виду допомоги з державного бюджету) та інших виплат, право на отримання яких не пов'язано з перебуванням на обліку ВПО. За результатами запровадження цих заходів значна кількість ВПО була знята з обліку та їм припинено виплату пенсії. Механізмів реалізації більшості прав, наданих громадянам України, для мешканців окупованих та неконтрольованих до цього часу не запроваджено. Люди залишаються в умовах небезпеки без жодної підтримки своєї держави. Реальних гарантій у разі переміщення не надається також.

Повертаючись до питання належного реагування держави на перебування її громадян у складній ситуації, зазначимо, що відповідно до світового досвіду існує три варіанти розвитку ситуації внутрішнього переміщення, кожен з яких потребує визначення окремого плану заходів на його реалізацію.

Перший – ВПО перемістилися і стали повноцінними членами громади, забезпечено реалізацію їх прав в повному обсязі, держава їм допомагає інтегруватись. Другий варіант – ВПО пропонується переміститись в інший регіон держави, в якому на більш високому рівні можуть бути забезпечені потреби ВПО – житло, робота. Та третій варіант – переміщення відбулось тимчасово, люди планують повернутись до покинутого місця проживання після зникнення негативних наслідків подій, що були причиною переміщення. На період тимчасового переміщення держава забезпечує базові потреби ВПО.

Враховуючи вищенаведене, держава має чітко визначити як свою політику, так і наміри ВПО для напрацювання подальшої стратегії, володіти інформацією про їх професійні навички з метою найефективнішого використання потенціалу ВПО за новим місцем проживання, та потреби з метою належного планування діяльності органів державної влади на місцях для їх задоволення на максимально можливому рівні.

При цьому рішення можуть вважатися “довгостроковими” тільки в тому випадку, якщо вони носять стійкий характер і дотримані певні умови, у тому числі забезпечено добровільність прийняття рішення про повернення або переїзд на нове місце проживання; забезпечено захист і безпеку в районі переїзду або повернення; відсутня дискримінація у питаннях реалізації прав і доступу до суспільних благ та економічних можливостей.

Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року та План заходів на її виконання, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 109424, не принесли в життя ВПО очікуваних змін, зокрема у зв'язку з тим, що ні державним, ні місцевими бюджетами не було передбачено фінансування виконання цієї програми.

Саме тому важливим кроком на шляху до розроблення дієвих заходів з конкретними часовими та фінансовими параметрами, з реальною можливістю їх втілення в життя має стати державна стратегія щодо питань внутрішнього переміщення. Таке стратегічне бачення держави шляхів вирішення існуючих питань необхідно не тільки ВПО, але й приймаючим громадам для подальшого планування свого розвитку, особливо в умовах децентралізації.

З цією метою було створено головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, відповідальний за формування та реалізацію державної політики з питань тимчасово окупованої території України та окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Наступним аспектом успішного вирішення питань, пов'язаних з внутрішнім переміщенням, як свідчить світовий досвід, є **визначення суб'єктів владних повноважень, відповідальних за ці питання.**

**Як засвідчив** парламентський контроль за дотриманням прав ВПО, органи влади в першій половині 2014, зокрема, органи соціального захисту населення, освіти, Пенсійного фонду України, територіальні підрозділи Державної міграційної служби, центри зайнятості тощо, які з перших днів масового переміщення в середині країни забезпечували реалізацію прав ВПО, діяли розрізнено, відчувалась відсутність єдиного координатора серед центральних органів виконавчої влади з узагальнення проблем переселенців та їх розв'язання як на центральному, так і на місцевому рівнях.

З огляду на таку ситуацію Уповноваженим з прав людини було порушено перед Урядом питання щодо визначення єдиного органу, який реалізовуватиме державну політику з питань ВПО.

Так, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.06.2014 № 588 "Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів

---

24 постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1094 "Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції

проведення антитерористичної операції”<sup>25</sup> було створено Міжвідомчий координаційний штаб та відповідні регіональні штаби з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, які певний час виконували функції координатора, займалися врегулюванням питання життєзабезпечення ВПО: розміщенням, обліком та наданням необхідної допомоги.

Проте сподівання на те, що конфлікт швидко скінчиться, не виправдалися. Настав час для формування довгострокової політики щодо ВПО та визначення головного відповідального органу, на який буде покладено вирішення конкретних завдань, з цим пов'язаних.

Зважаючи на рекомендації Уповноваженого з прав людини, міжнародної спільноти, неурядових організацій та самих внутрішньо переміщених осіб, у квітні 2016 року створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб шляхом злиття Держагентства з питань відновлення Донбасу і Держслужби з питань АР Крим та Севастополя<sup>26</sup>.

Новий орган має стати головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечуватиме формування та реалізовуватиме державну політику, зокрема з питань внутрішньо переміщених осіб, сприятиме реалізації їх прав і свобод та створенню умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграції за новим місцем проживання в Україні (Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 37627).

Проте, враховуючи необхідність дотримання встановлених процедур, формування штату відбулось лише в жовтні 2016 р., тобто через 5 місяців після створення нового Міністерства, що звичайно ж вплинуло на ефективність виконання покладених на нього функцій. У цьому зв'язку оцінити діяльність нового органу доцільно буде лише по закінченні поточного року. На інституціональну спроможність Міністерства в свою чергу також впливатиме той факт, що найбільш важливі для ВПО питання, а саме: функції обліку та забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, призначення щомісячної допомоги ВПО на проживання залишено за Міністерством соціальної політики.

---

25 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.06.2014 № 588 “Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції”

26 *Постанова КМУ від 20.04.2016 № 299 “Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб”.*

27 *Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 376 “Про Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.*



За час діяльності Міністерства Урядом прийнято три рішення, які свідчать про перші кроки на шляху до комплексного вирішення питань тимчасової окупації, конфлікту на сході України та внутрішнього переміщення.

Головним здобутком Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб у 2016 були розроблення спільно з органами місцевого самоврядування, державними органами влади, міжнародними партнерами, науковою спільнотою та громадськими організаціями Концепції Державної цільової програми «Відновлення та розбудова миру у східних регіонах України».

Метою Концепції є стимулювання соціально-економічного розвитку громад, підвищення якості життя населення через зміцнення їх спроможності та соціальної стійкості, а також підтримка економічної активності.

Концепція схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 892-р та Міністерству надано завдання в тримісячний термін розробити та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України.

Станом на цей час проект Державної програми активно обговорюється зацікавленими сторонами, Міністерством опрацьовуються надані до нього пропозиції. Маємо надію, що продовження строку, наданого Кабінетом Міністрів України для розроблення програми, позитивно вплине на якість очікуваного документа.

Крім того, 22.09.2016 Кабінет Міністрів України схвалив рішення про створення мультитрастового фонду, який стане механізмом спільного фінансування проектів, пов'язаних із відновленням та розбудовою миру, а також відбудовою постраждалих внаслідок збройного конфлікту територій та допомогою і захистом внутрішньо переміщених осіб. Створення цього фонду було ініційовано новим Міністерством.

І останній документ, який претендує на комплексність у розв'язанні окремих питань, — План заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 № 8-р. Зазначається, що метою даного рішення є реінтеграція зазначеної території та її населення в єдиний конституційний простір України. Щорічне інформування Уряду про стан виконання Плану покладено на Міністерство.

З огляду на те, що найближчим строком виконання певних заходів плану визначено березень 2017, громадяни ще не відчули його

практичну дію, у цьому зв'язку й неможливо оцінити його результативність.

Загальний аналіз проекту Державної цільової програми та Плану дій Уряду буде наданий далі.

#### Доступ до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб

Як вже було зазначено, побудові успішної стратегії має передувати вивчення «обличчя» ВПО, їх потреб та можливостей, планів на подальше життя при отриманні тієї чи іншої підтримки (наприклад, ведення фермерського господарства за умови надання житла та земельної ділянки в сільській місцевості або фінансової підтримка для започаткування справи, готовність переїзду в інший регіон за умови працевлаштування та надання дитині місця в дошкільному закладі, повернення до покинутого місця проживання при наданні допомоги у проведенні ремонтних робіт пошкодженого житла). Досягненню вказаних цілей має сприяти ефективний облік внутрішньо переміщених осіб, оскільки з аналізу статистичної інформації стосовно ВПО має починатись планування та реалізація державної політики, зокрема щодо інтеграції ВПО.

До недавнього часу Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб існувала як показник обмеженого обсягу статистичних даних, не передбачалось збору інформації про рівень освіти та економічної активності таких осіб, їх професійну структуру, готовність до навчання (перенавчання) та обмежувалася регіональними форматами: кожен окремих орган соціального захисту адміністративно-територіальної одиниці мав свій реєстр, інформація з цього реєстру періодично передавалася вищестоящим органам для узагальнення. Працювали вони автономно, що унеможливило оперативне вирішення питань, що виникали із забезпеченням прав ВПО, які переїхали в інший населений пункт на контрольованій території, оскільки обмін інформацією між органами соціального захисту потребував певного часу. Це також негативно впливало на запобігання проблеми взяття на облік ВПО в декількох населених пунктах одночасно. Порядок обміну даними між різними державними органами та органами місцевого самоврядування також не був затверджений. Обмін інформацією між органами влади здійснювався хаотично – шляхом передачі документів у паперовому вигляді, на флеш-картах, дисках або в електронному вигляді з використанням незахищених каналів для передачі інформації, яка містить персональні дані, що не гарантувало забезпечення захисту персональних даних ВПО.

Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб затверджено лише у вересні цього року<sup>28</sup>.

З кінця літа 2016 почала працювати Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб з новим програмним забезпеченням в тестовому режимі, яке в цілому відповідає інформаційним потребам органів держави. Водночас, з огляду на відсутність в органах соціального захисту невеликих населених пунктів належних матеріально-технічних можливостей для користування базою, до кінця 2016 року надходили повідомлення про відсутність доступу до нової бази, ускладнення при роботі з нею (для внесення інформацію про одну особу потребувалось 30-40 хвилин, що значно вплинуло на кількість осіб, які міг прийняти орган соціального захисту за день), опрацюванні інформації.

В ході моніторингового візиту до міста Полтава 9-10 лютого 2017 підтверджено інформацію про стабілізацію роботи бази, проте одночасно було зазначено про певні незручності при зведенні інформації з того чи іншого питання.

Відтак, після двох з половиною років від початку процесу масового внутрішнього переміщення Урядом створено головний орган у формуванні та реалізації політики з питань тимчасово окупованих та неконтрольованих територій, вжито заходів для збору інформації про ВПО, необхідної для формування зазначеної політики. Наступним логічним кроком, за спливом вже трьох років, має стати безпосередньо формування політики щодо питання внутрішнього переміщення, прийняття відповідної стратегії та успішне її впровадження.

### **8.1. Окремі питання реалізації прав ВПО**

Відповідно до міжнародного права захист, надання допомоги ВПО та пошук рішень стосовно питань, пов'язаних з внутрішнім переміщенням, є, насамперед, відповідальністю Уряду.

Одним із важливих показників національної відповідальності є напрацювання та впровадження нормативно-правової бази у сфері забезпечення прав ВПО, яка відповідає міжнародним стандартам.

Як свідчать результати аналізу законодавчої бази у сфері забезпечення прав ВПО, який постійно здійснюється Уповноваженим з прав людини, формування національного законодавства в цій сфері відбувалося в умовах, з одного боку, відсутності реальних прогнозів щодо розвитку ситуації в Криму та на Сході України, з іншого,

---

<sup>28</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 646 "Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб"

необхідності якнайшвидшого реагування на проблеми, які були спричинені внутрішнім переміщенням населення цих регіонів.

Так, у жовтні 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято низку нормативно-правових актів, які регламентували питання реєстрації ВПО, надання їм фінансової допомоги, поновлення соціальних виплат, пенсій тощо.

Прийняття Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” (далі – Закон № 1706)<sup>29</sup> відбулося 24.11.2014 (через 9 місяців після початку тимчасової окупації частини території України та 7 – після розв’язання збройного конфлікту на Сході країни).

Закон № 1706 був визнаний міжнародною спільнотою як прогресивний і такий, що в цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав ВПО. Однак, враховуючи те, що держава вперше стикнулася с таким викликом – масове внутрішнє переміщення протягом короткого періоду часу (з метою уникнення негативних наслідків тимчасової окупації або збройного конфлікту, рішення щодо переміщення людьми приймалось швидко, без попередньої підготовки такого переміщення) – цілком очікувано, що вже невдовзі постала необхідність перегляду деяких положень Закону №1706, зумовлена практикою їх застосування та динамічною зміною соціально-політичної ситуації в країні.

Тому у лютому 2015 року у Верховній Раді України був зареєстрований проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”.

Проте процес прийняття проекту Закону був невиправдано довгим. Довгоочікувані самими ВПО, громадянським суспільством та органами, які безпосередньо забезпечують реалізацію прав ВПО, зміни до Закону № 1706 були прийняті тільки 24.12.2015 та набрали чинності 13.01.2016.

Зміни передбачали, зокрема, удосконалення процедури обліку внутрішньо переміщених осіб (*в першій редакції Закону внутрішньо переміщеною особою могли бути тільки громадяни України, не враховуючи, що на території Автономної Республіки Крим та Сході країни на законних підставах проживали громадяни інших держав або особи без громадянства, які разом з громадянами України вимушені були рятуватися від негативних наслідків тимчасової окупації та збройного конфлікту*), розширення переліку документів, що підтверджують фактичне проживання людини на території окупації або конфлікту, скасування положення про необхідність проставлення територіальним підрозділом Державної міграційної служби на довідці про взяття на облік ВПО відмітки про реєстрацію місця проживання ВПО та

---

<sup>29</sup> Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 24.11.2014 № 1706.

встановлювали безстроковість цієї довідки. Кабінету Міністрів України було надано тримісячний строк для приведення підзаконних нормативних актів у відповідність із змінами Законом №1706.

### **Реєстрація місця проживання внутрішньо переміщених осіб**

Водночас незмінною залишилась частина першої статті 5 Закону №1706, якою передбачено, що довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання ВПО на період наявності підстав, зазначених у статті 1 Закону № 1706 (встановлення терміну, що залежить від певних подій, – закінчення окупації, збройного конфлікту).

Зазначене положення до 04.04.2016 узгоджувалось з положеннями Закону України “Про свободу переміщення та вільний вибір проживання в Україні”<sup>30</sup>, оскільки цим Законом було передбачено, що до документів, до яких вносяться відомості про місце проживання та місце перебування особи, відноситься й довідка про взяття на облік ВПО.

З набранням чинності пунктом 5 Розділу I Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” від 10.12.2015 № 888-VIII<sup>31</sup> (далі – Закон №888) довідка про взяття на облік ВПО віднесена до документів, до яких вносяться відомості виключно про місце перебування, тобто про адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік.

З метою усунення законодавчої колізії Уповноваженим з прав людини було внесено Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин пропозицію щодо виключення довідки про взяття на облік ВПО з переліку документів, до яких вносяться відомості виключно про місце перебування.

Вказана пропозиція була врахована, наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону України “Про внесення змін до статті 3 Закону України “Про свободу переміщення та вільний вибір проживання в Україні” (реєстраційний № 4022а).

Слід також звернути увагу на питання нормативного закріплення процедури реєстрації місця проживання. Законом № 888 змінено процедуру реєстрації місця проживання та перебування громадян. Станом на цей час реєстрацію місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб здійснюють органи місцевого самоврядування (виконавчі органи сільської, селищної або міської ради,

---

<sup>30</sup> Закон України “Про свободу переміщення та вільний вибір проживання в Україні”

<sup>31</sup> Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” від 10.12.2015 № 888-VIII



сільські голови (у випадку, коли відповідно до Закону виконавчий орган сільської ради не утворено).

Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 207 затверджено, зокрема, Правила реєстрації місця проживання<sup>32</sup>, якими визначено механізм реєстрації, а також встановлено перелік необхідних для цього документів. Слід підкреслити, що процедура реєстрації місця перебування до грудня 2016 була передбачена вказаними Правилами лише для осіб, що звернулися за захистом в Україні. Щодо реєстрації місця перебування ВПО відповідні зміни до Правил внесені лише 14.12.2016 постановою Уряду “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” № 964, без передбачення особливостей реєстрації місця їх проживання.

Відповідно до положень Правил реєстрації місця проживання для реєстрації місця проживання або перебування необхідно подати, перш за все, документи, що підтверджують право на проживання в житлі: ордер, свідоцтво про право власності, договір найму (піднайму)/оренди.

Виконати зазначену вимогу для більшості ВПО неможливо через небажання орендодавців офіційно оформлювати правовідносини щодо оренди житла та сплачувати податки з додаткового доходу, а також побоюванням власників, що реєстрація в їх житлі інших осіб буде мати негативний вплив на реалізацію самими власниками прав щодо цього житла, зокрема, в частині реалізації права на субсидію.

Враховуючи зазначене, слід наголосити, що відповідно до статті 5 Закону № 1706 (базового закону щодо правового становища ВПО) довідка про взяття на облік ВПО засвідчує місце проживання ВПО. З цієї законодавчої норми вбачається, що видача особі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є підтвердженням перебування на обліку, а внесення до цієї довідки органом соціального захисту (єдиного станом на цей час органу, уповноваженого вносити відомості до цього документа) адреси проживання особи після переміщення і є реєстрацією місця проживання ВПО.

***З метою уникнення різних підходів до реєстрації місця проживання ВПО необхідно прийняти проект Закону України “Про внесення змін до статті 3 Закону України “Про свободу переміщення та вільний вибір проживання в Україні” (реєстраційний № 4022а) та провести роз’яснювальну роботу серед органів, що забезпечують реалізацію прав ВПО, щодо особливостей реєстрації їх місця проживання.***

---

<sup>32</sup> постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 207 “Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру”

**Питання взяття та перебування на обліку внутрішньо переміщених осіб з січня до червня 2016 року**

Як уже було зазначено, прийняттям Закону № 1706 передувала ціла низка нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України<sup>33</sup>, положення яких в значній мірі відрізнялися від Закону № 1706 (навіть термінологічно), а наявні розбіжності призводили до суттєвих обмежень прав ВПО. Особливу роль у 2016 році для ВПО мала невідповідність положенням Закону № 1706 Порядку обліку внутрішньо переміщених осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 №509 (далі – постанова № 509), в частині дійсності довідки про взяття на облік виключно при наявності відмітки територіального підрозділу Державної міграційної служби про реєстрацію місця проживання ВПО та обмеженого строку дії довідки і необхідності його продовження кожні шість місяців. Мова йде про нормативно-правовий акт, який безпосередньо детально регулює порядок реєстрації внутрішньо переміщених осіб та отримання ними відповідної довідки, що надає доступ до всіх соціальних виплат (включаючи пенсійні) та отримання інших (медичних, освітніх, адміністративних) послуг.

За наведених умов цілком очікуваним було якнайшвидше їх приведення у відповідність із вищезазначеним Законом.

Проте процес внесення змін, зокрема, до постанови № 509 був не виправдано затягнутим. Після спливу визначеного частиною четвертою статті 20 “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 1706 тримісячного терміну Кабінетом Міністрів України не було забезпечено виконання Закону № 1706.

В ході моніторингового візиту представника Уповноваженого з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб в середині січня 2016 до органів, що забезпечують реалізацію прав ВПО в Донецькій області, особлива увага приділялась готовності органів соціального захисту при взятті на облік та з інших питань перебування на обліку внутрішньо переміщених осіб напряму застосовувати змінені положення Закону №1706 до внесення відповідних змін до постанови № 509. Наголошувалось, що закони України мають вищу юридичну силу в порівнянні з нормативними актами Уряду. Більш того, безпосередньо частиною другою статті 20 Закону № 1706 передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти України діють в частині, що не суперечить цьому Закону. За результатами візиту представниками органів на місцях висловлювалось розуміння вірного шляху подолання ієрархічної колізії в законодавстві.

Однак Міністерством соціальної політики у відповідь на численні звернення з регіонів щодо застосування положень Закону №1706, не

<sup>33</sup> Див. додатково щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні в 2014 та в 2015.

беручи до уваги вищезазначені норми частини другої статті 20 цього Закону та загальні положення теорії права, 20.01.2016 було направлено лист структурним підрозділам з питань соціального захисту населення, в якому повідомлялось, що до внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 “Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг” та № 509 “Про облік внутрішньо переміщених осіб” механізм обліку ВПО та призначення їх щомісячної адресної допомоги залишається незмінним.

Через таке роз'яснення виникла ситуація, коли підзаконні нормативно-правові акти не відповідали положенням Закону № 1706, при цьому органи держави продовжували керуватися їх нормами, що призвело до впровадження неналежної правозастосовної практики та порушень при забезпеченні прав ВПО.

17.02.2016 Уповноваженим з прав людини було привернуто увагу Міністерства соціальної політики та органів соціального захисту на місцях до необхідності неухильного дотримання положень Закону №1706 при реалізації права внутрішньо переміщених осіб на взяття на відповідний облік та призначення щомісячної адресної допомоги. Крім того, було наголошено на неприпустимості застосування норм підзаконних нормативно-правових актів, які не відповідають положенням законів України

Позиція Міністерства соціальної політики залишилась незмінною.

Внутрішньо переміщені особи, які ставали на облік вперше, або ті, у яких минуло шість місяців з дня взяття на облік ВПО або з останнього продовження дії довідки про взяття на облік ВПО, не могли отримати довідку, оформлену з дотриманням вимог постанови №509, оскільки територіальні підрозділи Державної міграційної служби відмовлялись на ній проставляти відмітку про реєстрацію місця проживання ВПО, аргументуючи скасуванням відповідних повноважень при внесенні змін до Закону №1706. В свою чергу органи соціального захисту та Пенсійного фонду вимагали наявності цієї відмітки, оскільки це передбачено постановою №509 (яка не приведена у відповідність із Законом №1706). Без належно оформленої довідки ВПО зазначені органи не призначали/не відновлювали пенсійні та соціальні виплати. Люди залишались в становищі цілковитої невизначеності.

Ця ситуація була погіршена розпочатим у лютому 2016 процесом перевірки достовірності відомостей, поданих особою при призначенні соціальних виплат як ВПО, шляхом обміну інформацією, зокрема, зі Службою безпеки України (далі – СБУ). СБУ були сформовані списки громадян, взятих на облік внутрішньо переміщених осіб та які нібито повернулись до постійного місця проживання на тимчасово

неконтрольовану органами державної влади територію. Регіональними органами Служби безпеки України списки були направлені до органів соціального захисту та Пенсійного фонду України, областей, що прийняли найбільшу кількість внутрішньо переміщених осіб (Донецька, Луганська, Запорізька, Дніпропетровська, Харківська). На підставі цих списків, без проведення попередньої перевірки наданої інформації, сотням тисяч ВПО було призупинено соціальні та пенсійні виплати “до з’ясування”.

Щодо наявності підстав для врахування інформації СБУ слід зазначити таке.

Частиною сьомою статті 11 Закону № 1706 передбачено, що центральними органами виконавчої влади на виконання цього Закону здійснюється обмін інформацією в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Статтею 12 Закону № 1706 передбачено обмін інформацією структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також з громадськими об’єднаннями, волонтерськими, благодійними організаціями, іншими юридичними та фізичними особами, що надають допомогу внутрішньо переміщеним особам.

СБУ відповідно до Закону України “Про Службу безпеки України”<sup>34</sup> є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, підпорядкований Президенту України та не належить до центральних органів виконавчої влади.

Відтак, припинення у лютому 2016 року соціальних та пенсійних виплат ВПО до “з’ясування обставин” на підставі інформації, наданої Службою безпеки України, відбулося у спосіб, не передбачений законодавством, оскільки положеннями Закону № 1706 обмін інформацією між органами Служби безпеки України та органами соціального захисту населення і Пенсійного фонду не передбачено.

Вказану позицію також було підтверджено рішенням Іллічівського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 07.07.2016 у справі № 264/2768/16-а, в якому зазначено, що підстави для припинення виплати пенсії передбачені частиною першою статті 49 Закону № 1058 (Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”), однак такої підстави припинення виплати пенсії, як «до з’ясування обставин», на що посилався орган Пенсійного фонду, Законом № 1058 не передбачено.

Оскільки зупинення соціальних та пенсійних виплат критично вплинули на значну частину ВПО, при цьому процес відновлення

---

<sup>34</sup> Закон України “Про Службу безпеки України”

зупинених виплат залишався незрозумілим, Уповноваженим з прав людини негайно ініційовано проведення низки робочих зустрічей за участі народних депутатів України, керівництва Міністерства соціальної політики, Державної міграційної служби, Національної поліції, Служби безпеки України та Пенсійного фонду України для вирішення питання призначення (поновлення) соціальних та пенсійних виплат.

За результатами обговорення зазначеного питання було досягнуто домовленості та визначено механізм відновлення соціальних виплат ВПО у разі їх припинення шляхом особистого (для підтвердження перебування на підконтрольній території) звернення ВПО до органу, який призначав ці виплати, пред'явивши довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Однак, не дивлячись на те, що всі учасники перемовин погодились з процедурою поновлення виплат у вище вказаний спосіб, ситуація не знайшла свого вирішення.

За клопотанням Міністерства на засіданні Кабінету Міністрів України від 22.02.2016 було прийнято рішення та доручено МВС, ДМС разом з Мінсоцполітики забезпечити реєстрацію місця проживання ВПО у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509. В свою чергу Мінфіну разом з Мінсоцполітики доручено забезпечити проведення верифікації соціальних виплат ВПО.

При цьому не було взято до уваги навіть зміни, внесені Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” від 10.12.2015 № 888-VIII до Закону України “Про свободу переміщення та вільний вибір проживання в Україні”, згідно з якими повноваження щодо реєстрації місця проживання громадян з квітня 2016 року з Державної міграційної служби України має бути знято.

В свою чергу Міністром внутрішніх справ України Аваковим А.Б. листом від 09.03.2016 було наголошено Державній міграційній службі України, що слід керуватися нормами зміненого Закону № 1706.

Органи соціального захисту та Пенсійного фонду, посиляючись на вказівки Міністерства соціальної політики, продовжували практику невизнання дійсності довідок про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб у разі відсутності на них відмітки територіального підрозділу ДМС про реєстрацію місця проживання та припинення пенсійних виплат або виплат щомісячної адресної допомоги у зв'язку з цим.

Відтак для вирішення ситуації, через яку внутрішньо переміщені особи були позбавлені єдиної підтримки з боку держави – щомісячної адресної грошової допомоги на проживання, а пенсіонери ВПО взагалі єдиного джерела доходу – пенсії, виплата якої не має залежати від



перебування на будь-якому обліку, центральні органи виконавчої влади не змогли знайти компроміс.

14.03.2016 Кабінетом Міністрів України видається постанова “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” від № 167<sup>35</sup>, якою вносяться зміни до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509<sup>36</sup>, якими уточнюється, що як фактичне місце проживання не можуть зазначатися адреси (місцезнаходження) органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх підрозділів, будь-яких інших приміщень, за якими внутрішньо переміщені особи фактично не проживають, та передбачається, зокрема, що у разі наявності підстав, визначених статтею 12 Закону № 1706, МВС, ДМС, СБУ, Адміністрація Держприкордонслужби, Мінфін подають органу соціального захисту населення відповідну інформацію для прийняття рішень щодо зняття з обліку внутрішньо переміщених осіб.

Питання безстроковості довідки про взяття на облік ВПО та необхідності проставлення на ній відмітки територіального підрозділу ДМС про реєстрацію місця проживання не врегульовується. Тобто найбільш очікувані зміни, як самими ВПО, так і працівниками органів соціального захисту та Пенсійного фонду України, не знайшли свого відображення в Урядовому нормотворенні. Зазначене було сприйнято органами соціального захисту як підтвердження позиції Уряду стосовно належності застосування порядку обліку ВПО, який не відповідає зміненним положенням Закону №1706.

Уповноважений з прав людини ще двічі в березні 2016 року зверталась до Прем'єр-міністра України щодо забезпечення видачі довідок про взяття на облік ВПО згідно із положеннями Закону №1706 та внесення необхідних змін до підзаконних нормативних актів для їх приведення у відповідність із цим Законом.

Слід зазначити, що неправомірність дій як органів соціального захисту, так і органів Пенсійного фонду щодо призупинення та відмови у продовженні (поновленні) соціальних, у тому числі пенсійних, виплат на сьогодні підтверджено рішеннями національних судів. Зокрема, Шосткинський міжрайонний суд Сумської області у рішенні від 20.05.2016 у справі № 589/2358/16-а зазначив, що з огляду на принцип законності діє пріоритет закону над підзаконними актами, тому посилення відповідача – управління соціального захисту населення на положення Порядку № 509 як на підставу відмови у призначенні щомісячної адресної допомоги (відсутність відмітки територіального

<sup>35</sup> Постанова “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” від 14.03.2016 № 167.

<sup>36</sup> [Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509.](#)

підрозділу Державної міграційної служби на довідці про взяття на облік ВПО) є таким, що не відповідає діючому законодавству.

З метою якнайшвидшого врегулювання ситуації з поновленням соціальних виплат ВПО Уповноваженим з прав людини було ініційовано створення на базі офісу Уповноваженого робочу групу з розроблення змін до постанови № 509. До робочої групи були залучені народні депутати України, представники центральних органів виконавчої влади та неурядових громадських організацій. Напрацьовані робочою групою пропозиції Уповноваженим з прав людини 27.04.2016 було офіційно направлено до Міністерства соціальної політики України як центрального органу виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального захисту, в тому числі і ВПО, для врахування при розробленні змін до нормативного акта.

Працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини в ході моніторингових візитів, які відбулись за підтримки проекту Ради Європи “Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні” та Данської ради у справах біженців, з метою вивчення ситуації з дотриманням прав внутрішньо переміщених осіб протягом лютого – квітня 2016 року були відвідані органи соціального захисту населення та Пенсійного фонду України в Дніпропетровській, Запорізькій, Київській та Донецькій областях. У свою чергу з працівниками цих органів проводилась інформаційна робота щодо необхідності у разі конфлікту двох норм застосування норм того акта, що має вищу юридичну силу. У дискусії представниками Секретаріату Уповноваженого та органів державної влади та місцевого самоврядування обговорювались шляхи виходу із ситуації, що склалася із непроставленням відміток про реєстрацію місця проживання. Зокрема, можливість проставлення вказаних відміток органами місцевого самоврядування, а також прийняття таких довідок в роботу органами соціального захисту та Пенсійного фонду України. Проте, працівниками органів на місцях кожного разу відмічалась їх обмеженість при виконанні передбачених законодавством функцій, враховуючі неузгодженість підзаконних нормативно-правових актів, та побоювання за можливе притягнення до відповідальності за перевищення наданих повноважень у разі недотримання вказівок Міністерства соціальної політики.

Питання, яке хвилювало сотні тисяч громадян України, не знаходило свого вирішення без активної участі Уряду.

***З метою уникнення повторення існування тривалого періоду неузгодженості між положеннями Закону та підзаконних актів, необхідно оперативно вживати заходів для розроблення та внесення змін до підзаконних актів після прийняття відповідних новацій на законодавчому рівні.***

*Крім того, необхідно періодично проводити навчання як працівників центральних апаратів органів державної влади, так і працівників місцевих органів та органів самоврядування з питання прав людини та належної правозастосовної практики, з метою уникнення випадків неналежного забезпечення прав громадян, зокрема внутрішньо переміщених осіб. Цьому також сприятиме забезпечення виконання юридичними службами органів своїх обов'язків на належному рівні.*

**Відновлення соціальних виплат в порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” від 08.06.2016 № 365**

Лише 08.06.2016 на засіданні Кабінету Міністрів України було схвалено проект акта про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 50937, яким врегульовувався порядок обліку внутрішньо переміщених осіб. Водночас, разом з вказаним нормативно- правовим актом одним пакетом також було схвалено постанову Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам”<sup>38</sup>, якою, окрім іншого, затверджено Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам (далі – Порядок призначення/відновлення) та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування (далі – Порядок контролю).

За результатами аналізу встановлено, що деякі положення цих Порядків не узгоджуються між собою, а також з діючими законодавчими та нормативно-правовими актами, якими визначено базові засади отримання соціальних виплат.

Так, положення зазначених вище Порядків передбачають здійснення структурними підрозділами з питань соціального захисту населення перевірок наведених у довідці про взяття на облік відомостей про фактичне місце проживання внутрішньо переміщеної особи.

Результати таких перевірок є підставою для прийняття комісією з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, яка утворюється районними, районними у м. Києві і Севастополі держадміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі утворення) рад, рішення про призначення/відновлення, відмову в призначенні/відновленні або припинення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам.

---

<sup>37</sup> *постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 352 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509”.*

<sup>38</sup> *постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам”.*

Без проведення структурним підрозділом з питань соціального захисту населення перевірки достовірності зазначеної в заяві інформації про фактичне місце проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи та складення за результатами її проведення акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, призначення (відновлення) соціальних виплат не здійснюється.

Крім того, Порядками призначення/відновлення та здійснення контролю передбачено, що комісія, крім підстав відмови у призначенні (відновленні) соціальної виплати, передбачених законодавством, може відмовити заявникові у призначенні (відновленні) такої виплати або їх припинити в разі відсутності заявника за фактичним місцем проживання/перебування, зазначеним у заяві про призначення (відновлення) соціальної виплати.

Натомість статтею 4 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”<sup>39</sup> (далі – Закон № 1058) визначено, що виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються умови, норми та порядок пенсійного забезпечення, в тому числі підстави для припинення виплати пенсій.

Статтею 49 Закону № 1058 чітко визначені підстави для прийняття територіальним органом Пенсійного фонду України рішення про припинення виплати пенсії, зокрема, якщо пенсія призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості; у разі смерті пенсіонера; у разі неотримання призначеної пенсії протягом 6 місяців підряд; в інших випадках, передбачених законом.

Відсутність за фактичним місцем проживання/перебування, зазначеним у заяві про призначення (відновлення) пенсії, не включено до підстав припинення пенсійних виплат, визначених законом.

Крім того, згідно з пунктом 5 статті 45 Закону № 1058 документи про призначення (перерахунок) пенсії розглядає територіальний орган Пенсійного фонду та приймає рішення про призначення (перерахунок) або про відмову в призначенні (перерахунку) пенсії.

Натомість положеннями Порядків призначення/відновлення та здійснення контролю передбачено, що рішення про призначення або відмову в призначенні пенсії приймає комісія з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, що прямо суперечить Закону № 1058.

Аналогічного змісту суперечність та неузгодженість стосується умов призначення щомісячної адресної допомоги, яка, маємо підкреслити, є єдиним джерелом підтримки ВПО для оплати орендованого житла.

Так, відповідно до норм Порядку надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, в тому числі на

---

<sup>39</sup> Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”

оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 50540, допомогу призначають органи соціального захисту населення. При цьому строк, відведений зазначеним Порядком для прийняття рішення про призначення щомісячної адресної допомоги, складає 10 днів з моменту подання уповноваженим представником сім'ї заяви та відповідних документів. Перелік документів, на підставі яких приймається рішення про призначення такого виду допомоги, не включає рішення комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО. При цьому жодних змін до постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 у зв'язку з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 не внесено.

Як уже зазначалось, згідно з положеннями Порядків (пункт 13 Порядку призначення/відновлення та підпункт 2 пункту 12 Порядку контролю) комісія, крім підстав відмови у призначенні (відновленні) або припинення соціальної виплати, передбачених законодавством, може відмовити заявникові у таких виплатах в разі його відсутності за фактичним місцем проживання/перебування, зазначеним у заяві про призначення (відновлення) соціальної виплати.

Таким чином, внутрішньо переміщена особа, яка подала заяву про відновлення (призначення) соціальних виплат, фактично вимушена протягом майже 20 календарних днів не відлучатись з місця, вказаного у довідці про взяття на облік ВПО як адреса проживання, що в свою чергу обмежує її свободу пересування. Навіть короткотривала відсутність за вказаною адресою проживання (візит до лікаря, магазину, відвідування родичів, друзів, прогулянка) можуть стати причиною для фіксації недостовірності поданої в заяві про відновлення (призначення) соціальних виплат інформації про місце проживання й відповідно відмови в призначенні (відновленні) або припинення соціальної виплати.

Тільки вищезгаданою постановою від 14.12.2016 №964 до Порядку призначення/відновлення були внесені зміни щодо залишення письмового повідомлення для ВПО про необхідність протягом трьох робочих днів з дати складення акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї з'явитися до органу соціального захисту для проходження фізичної ідентифікації у разі його відсутності за фактичним місцем проживання/перебування від час проведення відповідної перевірки. До грудня 2016 року, протягом п'яти місяців дії Порядку призначення/відновлення, він не містив механізму подальших дій, наприклад, повторної перевірки місця проживання ВПО, у разі коли під час візиту соціального інспектора людина була відсутня з вищевказаних

---

*40 Порядок надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505*



причин, про що повідомила при візиті до органу соціального захисту до винесення питання про призначення (відновлення) їй соціальних виплат на розгляд відповідної комісії.

Крім того, нормами Порядку контролю передбачено встановлення факту відсутності ВПО за фактичним місцем проживання/перебування шляхом проведення планових та додаткових перевірок, які проводяться структурними підрозділами з питань соціального захисту населення та/або робочими групами, що утворюються з представників територіальних підрозділів МВС, ДМС, СБУ, Національної поліції, Держфінінспекції, Держаудитслужби та Пенсійного фонду України.

Наслідком такої перевірки у разі встановлення факту відсутності ВПО за фактичним місцем проживання є припинення соціальних виплат, передбачених законодавством.

Слід нагадати, що відповідно до частини другої статті 9 Закону № 1706 ВПО зобов'язана повідомляти про зміну місця проживання структурний підрозділ з питань соціального захисту населення за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання.

У разі добровільного повернення до покинутого постійного місця проживання ВПО зобов'язана повідомити про це структурний підрозділ з питань соціального захисту населення за місцем отримання довідки не пізніше як за три дні до дня від'їзду.

Зі змісту статті 12 цього Закону вбачається, що ВПО має повідомляти письмовою заявою структурний підрозділ з питань соціального захисту населення про свою відсутність за місцем проживання, вказаним при взятті на облік внутрішньо переміщених осіб, понад 60 днів. Повідомлення про відсутність до 60 днів Законом № 1706 не передбачено.

Проте вищевказані нюанси Закону не знайшли своє відображення в Порядку контролю. Цей Порядок не регламентує дії органів, які залучені до призначення, відновлення та контролю за соціальними виплатами при фіксації в акті обстеження матеріально-побутових умов сім'ї факту відсутності внутрішньо переміщеної особи за місцем проживання на момент складання акта, але при отриманні в подальшому інформації від Держприкордонслужби про непідтвердження виїзду внутрішньо переміщеної особи за кордон, на тимчасово окуповану територію України або до населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (тобто людина відсутня за місцем проживання, зазначеним у довідці про взяття на облік ВПО, але за даними Держприкордонслужби перебуває десь на контрольованій території).

Крім того, слід зауважити, що національним законодавством взагалі не передбачені перевірки інформації про постійне або тимчасове

місце проживання пенсіонерів та отримувачів страхових виплат, які не перебувають на обліку внутрішньо переміщених осіб, шляхом здійснення виходу працівників державних органів за відповідною адресою.

Законодавством передбачені лише перевірки в зазначений вище спосіб отримувачів певних соціальних виплат, наприклад, щодо цільового використання коштів, отриманих в порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1751 “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім’ям з дітьми”<sup>41</sup>. В такому випадку перевірка достовірності інформації стосовно отримувача допомоги та її цільового використання може бути виправдана суспільним інтересом в раціональному використанні коштів державного бюджету – коштів платників податків.

Застосування зазначених норм Порядків призвело до масового порушення права на захист власності та пенсійне забезпечення пенсіонерів з числа внутрішньо переміщених осіб.

Слід нагадати, що такі ж негативні наслідки мали зміни, внесені постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 79 “Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції”<sup>42</sup> (далі – постанова № 79) до постанови Кабінету Міністрів України “Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції” від 01.10.2014 № 509 (назва цієї постанови була змінена постановою Кабінету Міністрів України від 26.08.2015 № 636 на “Про облік внутрішньо переміщених осіб”).

Зокрема, положення постанови № 79 передбачали, що територіальні підрозділи Державної міграційної служби України мають проставляти на довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи відмітку про реєстрацію місця проживання, без наявності якої вказана довідка вважається недійсною. Передумовою проставлення такої відмітки було проведення перевірки правдивості відомостей про місце проживання шляхом виходу представників державних органів за адресою фактичного проживання, вказаною внутрішньо переміщеною особою в заяві про взяття на облік. Окрім того, передбачено щомісячний вибіркового (не менш 10 % загальної кількості) контроль наведених у довідках відомостей про фактичне місце проживання осіб, взятих на облік.

---

<sup>41</sup> постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1751 “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім’ям з дітьми”.

<sup>42</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 № 79 “Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції”

Оскільки на переконання Уповноваженого з прав людини вказані положення постанови № 79 обмежували ВПО у реалізації їхніх прав, в тому числі права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні та права на соціальний захист, та є такими, що призводять до прямої дискримінації вказаної категорії осіб за ознакою місця проживання, а також порушують принцип рівності передбачений статтею 24 Конституції України та встановлюють дискримінаційні правила для ВПО, було прийнято рішення щодо оскарження положень постанови № 79 у судовому порядку. Постановою №352, якою положення постанови № 509 були приведені у відповідність із Законом № 1706, процедура перевірки фактичного місця проживання всіх ВПО скасовано, водночас судова процедура оскарження постанови №79 триває.

Занепокоєння викликає не лише ситуація з дотриманням прав внутрішньо переміщених осіб, яких держава фактично позбавила належного соціального захисту, але й відсутністю ресурсного підґрунтя для реалізації положень постанови № 365, що підтверджено в ході моніторингового візиту представників Секретаріату Уповноваженого з прав людини у липні 2016 до Луганської області з метою вивчення питання реалізації положень Порядків.

Приміщення органів соціального захисту та Пенсійного фонду України не розраховані на прийом великої кількості громадян, яка сьогодні звертається за призначенням/відновленням соціальних виплат, відсутні в необхідній кількості меблі, канцелярське приладдя, витратні матеріали для офісної техніки, кошти на поштові відправлення.

У Луганській та Донецькій областях значно збільшилось навантаження на працівників структурних підрозділів соціального захисту населення та територіальних органів Пенсійного фонду України (штатний розпис цих органів був розрахований на обслуговування місцевого населення, яке проживало на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці до тимчасової окупації а збройного конфлікту на Сході), працівники цих структур змушені без жодної ресурсної підтримки виконувати посадові обов'язки на межі своїх можливостей.

Крім того, Мінсоцполітики оперативно не проведено роз'яснювальну роботу з структурними підрозділами з питань соціального захисту населення щодо застосування норм вказаних порядків, у зв'язку з чим ВПО зіткнулись ще з більшими перешкодами на шляху до реалізації своїх соціальних прав.

Як уже зазначалось, з масовим переміщенням ВПО до населених пунктів наближених до лінії зіткнення, оскільки люди не покидають надію повернутися додому, кількість населення в деяких з них зросла майже у двічі. Наприклад, в одному з районів Луганської області

кількість зареєстрованих внутрішньо перемішених осіб станом на липень 2016 року складала більше 46 тис. осіб, в той час як населення району до початку конфлікту налічувало близько 24 тис. мешканців. При цьому, в штаті структурного підрозділу соціального захисту райдержадміністрації рахується лише один соціальний інспектор, до посадових обов'язків якого відповідно до Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2001 № 1091<sup>43</sup>, належить складання Акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, що передбачено Порядком призначення/відновлення та Порядком контролю. В іншому районі на обліку в управлінні Пенсійного фонду України перебувало близько 14,6 тис. пенсіонерів, за час проведення антитерористичної операції кількість пенсіонерів за рахунок внутрішньо переміщених осіб збільшилась до 20,7 тис.

Така тенденція простежується в усіх районах і містах Луганської та Донецької областей та деяких Запорізької та Дніпропетровської, що тягне за собою негативні наслідки, зокрема, невиконання органом соціального захисту населення основної його функції, а саме – забезпечення реалізації державної політики щодо соціального захисту найбільш вразливих та незахищених категорій громадян на певній території, у зв'язку з чим бере свій початок зростання напруги як зі сторони внутрішньо переміщених осіб, так і зі сторони приймаючої громади.

Таким чином, органи соціального захисту населення, приймаючи кожного дня тисячі громадян України, які потребують соціального захисту, не в змозі своєчасно здійснити перевірки місця проживання усіх ВПО та вкласти в строки, протягом яких має відбутися процедура прийняття рішення щодо поновлення призупинених соціальних виплат, встановлена постановою № 365.

Відтак, для багатьох ВПО питання призначення (відновлення) соціальних виплат залишалось не вирішеним протягом декількох місяців після прийняття постанови № 365. Ще раз підтверджуючи відсутність ресурсів на місцях для реалізації положень вказаної постанови Уряду.

Нижче декілька прикладів.

Управлінням Пенсійного фонду України в Іллічівському районі м. Маріуполя Донецької області внутрішньо переміщеній особі було припинено виплату пенсії в березні 2016.

Пенсійні виплати було відновлено на підставі рішення комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо

---

<sup>43</sup> *постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2001 № 1091 “Про затвердження Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора”*

переміщеним особам, створеної Центральною районною адміністрацією Маріупольської міської ради, лише 21.11.2016. При цьому фактичну виплату разом із заборгованістю за передній період було здійснено в грудні 2016 року.

Правобережним об'єднаним управлінням Пенсійного фонду України м. Києва з березня 2016 року не було взято на облік подружжя внутрішньо переміщених осіб у зв'язку з відсутністю на їх довідках відмітки міграційної служби України про місце проживання. Рішення про взяття на облік та відновлення виплати пенсії було прийнято тільки у вересні 2016 року.

З метою призначення щомісячної адресної допомоги за новим місцем проживання внутрішньо переміщена особа у січні 2016 року звернулася до управління соціального захисту населення Новотроїцької райдержадміністрації Херсонської області. Однак отримала грошову допомогу жінка тільки в серпні 2016 року. Заяву про призначення грошової допомоги на наступний шестимісячний строк громадянка подала до управління в червні, виплату отримала лише в грудні 2016 року.

За результатами аналізу положень Порядків та моніторингу їх застосування Прем'єр-міністру України направлено звернення щодо невідкладного вжиття заходів для виправлення недоліків Порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365, та приведення їх у відповідність з чинними законодавчими та підзаконними нормативними актами, а також щодо приведення у відповідність із Законом № 1706 постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509 в частині порядку та суб'єктів подання органу соціального захисту населення інформації для прийняття рішення про скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Відповідь на вказане звернення за дорученням Віце-прем'єр-міністра України В. Кириленка надано Міністерством соціальної політики. Зокрема повідомлено, що з метою врахування пропозицій, що надійшли від громадськості під час засідання робочої групи, Міністерством розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України", яким передбачено спрощення процедури обліку внутрішньо переміщених осіб, удосконалення процедури призначення (відновлення) соціальних виплат таким особам, врахування потреб осіб з інвалідністю I групи та осіб, за якими здійснюється сторонній догляд, з числа внутрішньо переміщених осіб та врегулювання питання реєстрації місця перебування внутрішньо переміщених осіб. Зазначений проект подано до Мін'юсту для проведення правової експертизи.



При цьому у відповіді не знайшли свого відображення подальші плани Міністерства щодо виправлення невідповідності положень Порядків в частині суб'єктів прийняття рішень щодо призначення/поновлення пенсійних виплат, а також перегляду зазначених Порядків з точки зору наявний людський та технічний ресурс органів на місцях.

14.12.2016 на засіданні Уряду було ухвалено постанову Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” № 964, у тому числі до Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” від 08.06.2016 № 365.

Змінами, зокрема, передбачено звільнення від перевірок фактичного місця проживання тих внутрішньо переміщених осіб, які перебувають на обслуговуванні в територіальному центрі соціального обслуговування, а також осіб, які здобувають освіту певного рівня в дошкільних, шкільних, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, за умови підтвердження факту перебування/навчання у вказаних установах/закладах таких осіб. Вказані зміни полегшать процес призначення (відновлення) соціальних виплат для певної категорії осіб, позбавивши необхідності очікувати приходу соціального інспектора для здійснення перевірки достовірності інформації про фактичне місце проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи.

Проте вказані зміни стосуються лише незначної кількості громадян. З незрозумілих підстав аналогічний підхід документального підтвердження роботодавцем фактичного місця проживання не застосований до працюючих ВПО.

Крім того, орган соціального захисту зобов'язаний буде здійснити окремо перевірку відомостей про фактичне місце проживання батьків, які мешкають окремо від дітей-студентів.

У такій ситуації органом соціального захисту населення буде проведена подвійна робота – надсилання до відповідного навчального закладу запиту (а у разі не підтвердження факту навчання здійснюватиметься перевірка), а також перевірка фактичного місця проживання членів сім'ї таких осіб, які є отримувачами соціальних виплат.

Тобто вказані зміни не вирішують повною мірою питання спрощення процедури проведення перевірок достовірності інформації про фактичне місце проживання внутрішньо переміщених осіб, а також полегшення процесу призначення (відновлення) соціальних виплат, ні

для органів соціального захисту населення, ні для внутрішньо переміщених осіб.

Слід зазначити, що пропозиції щодо внесення змін до Порядку призначення/відновлення та Порядку контролю, напрацьовані робочою групою, створеною при Міністерстві соціальної політики на виконання прийнятого 08.06.2016 на засіданні Кабінету Міністрів України рішення, що мали б врегулювати зазначені вище проблемні питання Порядку призначення (відновлення) та Порядку контролю, майже не враховано в постанові № 964. Положення постанови Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 на сьогодні оскаржуються внутрішньо переміщеними особами в судовому порядку.

Уповноважений з прав людини вступила у провадження як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмету спору, на стороні позивачів (справи № 826/13784/16, № 826/12123/16, № 826/12402/16).

***З метою належного забезпечення реалізації права внутрішньо переміщених осіб на соціальний захист та пенсійне забезпечення Кабінету Міністрів України необхідно невідкладного вжиття заходів для виправлення недоліків Порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365, та приведення їх у відповідність із чинними законодавчими та підзаконними нормативними.***

***З метою уникнення випадків прийняття Урядом нормативних актів, що не узгоджуються з положеннями чинного законодавства, необхідно підвищувати рівень знань працівників міністерств, відомств, які залучаються до розроблення нормативно-правових актів, в питаннях стандартів прав людини, нормопроєктування.***

### **Призначення єдиного уповноваженого банку для здійснення виплат внутрішньо переміщеним особам**

Слід також звернути увагу на запровадження обов'язку для ВПО отримання соціальних виплат через рахунки та пристрої акціонерного товариства "Державний ощадний банк України" (далі – АТ "Ощадбанк").

Протягом 2015-2016 років Кабінетом Міністрів України видано низку постанов, зокрема, від 12 серпня 2015 року № 615 "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 і від 5 листопада 2014 р. № 637" (далі – постанова № 615)<sup>44</sup>, від 30 вересня 2015 року № 788 "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 і від 5 листопада 2014 р.

---

<sup>44</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 року № 615 "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 і від 5 листопада 2014 р. № 637".

№ 637” (далі – постанова № 788)<sup>45</sup>, від 14 березня 2016 року № 167 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” (далі – постанова № 167)<sup>46</sup>, якими було встановлено обов’язок переходу усіх ВПО – отримувачів соціальних, пенсійних виплат на обслуговування в публічне акціонерне товариство “Державний ощадний банк України” (далі – АТ “Ощадбанк”). У разі не переходу після 01.07.2016 виплати припиняються. Цими постановами також передбачено, що здійснення виплат відбуватиметься виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв АТ “Ощадбанк”, проведення періодичних фізичних ідентифікацій отримувачів виплат – ВПО (відвідування банківського відділення, пред’явлення документів, що дадуть змогу ідентифікувати, та довідки про взяття на облік ВПО, та здійснення будь-якої банківської операції за допомогою банківської картки).

За відсутності проходження фізичної ідентифікації одержувачів пенсій АТ “Ощадбанк” зупиняє видаткові операції за поточним рахунком до моменту звернення клієнта.

За загальним правилом, встановленим законодавством, пенсіонери наділені правом вибору банківської установи (уповноваженими обслуговувати поточні рахунки пенсіонерів та одержувачів допомоги визначено близько 50 банків), але тільки не у випадку, якщо така особа має статус ВПО. Таким чином, особи, що мають статус ВПО, виокремлені положеннями вказаних постанов в окрему групу, стосовно яких держава самостійно визначає уповноважений банк – АТ “Ощадбанк”.

Одностороннє визначення державою уповноваженого банку, через рахунки якого здійснюється виплата пенсій або іншої грошової допомоги ВПО, становить обмеження права особи на свободу вибору банківської установи, через яку нею буде реалізовано право на отримання соціального забезпечення. При цьому слід наголосити, що обмеження у реалізації вказаного права обумовлюються лише ознакою наявності статусу ВПО.

Крім того, зазначені положення актів Уряду не відповідають нормам Закону № 1058. Зокрема, відповідно до пункту 7 частини першої статті 16 зазначеного Закону застрахована особа має право обирати порядок здійснення виплати пенсії. Згідно з частиною першою статті 47 Закону № 1058 пенсія виплачується щомісяця організаціями, що здійснюють виплату і доставку пенсій, у строк не пізніше 25 числа місяця, за який виплачується пенсія, виключно в грошовій формі за

---

<sup>45</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 року № 788 “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 і від 5 листопада 2014 р. № 637”

<sup>46</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2016 року № 167 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”.

зазначеним у заяві місцем фактичного проживання пенсіонера в межах України або перераховується на визначений цією особою банківський рахунок у порядку, передбаченому законодавством.

Вбачається також невідповідність зазначених норм актів Кабінету Міністрів України абзацу другому частини восьмої статті 47 Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” № 1105, якою передбачено, що тільки за бажанням одержувачів суми страхових виплат можуть перераховуватися на їх особові рахунки в банку, при цьому обмеження щодо вибору банку не встановлено.

Вказана ситуація не лише свідчить про порушення права особи на свободу вибору банківської установи, а й ставить вказану категорію осіб у завідомо не вигідне становище порівняно з іншими особами, оскільки маючи право обирати банк, в якому особа буде отримувати пенсію чи інший вид грошової допомоги, вона керується принципами зручності та доступності для неї.

Крім цього, слід зазначити, що умови відкриття та користування такими рахунками в інших банківських установах можуть бути більш вигідними для певної особи з числа ВПО в порівнянні з тими, які визначені АТ “Ощадбанк” (зокрема щодо умов нарахування додаткових відсотків на залишок на рахунку, можливість використовувати платіжні пристрої інших банківських установ, розрахунків через мережу Internet тощо).

Після запровадження Урядом механізму отримання соціальних виплат ВПО виключно через мережу установ і пристроїв АТ “Ощадбанк” особи з інвалідністю, люди похилого віку, які мають проблеми зі здоров’ям, та інші маломобільні громадяни з їх числа зіштовхнулися з проблемами в реалізації своїх прав на отримання соціальних виплат.

Проблема обумовлена тим, що вказана категорія громадян не має змоги самостійно звернутися до відділень банку для подачі документів для відкриття рахунку, отримання платіжної картки, проходження фізичної ідентифікації, представництво інтересів постановами, що аналізуються, не передбачено.

Для вирішення цієї проблеми за ініціативи Уповноваженого з прав людини 12.07.2016 було проведено робочу зустріч з представниками АТ “Ощадбанк” за участю громадських організацій. За результатами зустрічі було досягнуто домовленостей щодо здійснення як виняток обслуговування працівниками АТ “Ощадбанк” маломобільних осіб з числа ВПО шляхом виїзду за місцем проживання цих осіб.

Відповідно до вказаних домовленостей Секретаріатом Уповноваженого з прав людини керівництву банку направлялась інформація про таких громадян, отримана в ході проваджень Уповноваженого за зверненнями громадян.

Завдяки запровадженому механізму було забезпечено право маломобільних ВПО на отримання соціальних та пенсійних виплат.

Тільки 14.12.2016 Кабінетом Міністрів України на нормативному рівні закріплено, що соціальні виплати ВПО можуть проводитися АТ “Ощадбанк” за письмовими заявами осіб з інвалідністю I групи та осіб, які не здатні до самообслуговування і потребують постійної сторонньої допомоги, безоплатно з доставкою додому за фактичним місцем проживання/ перебування таких осіб.

Щодо вимог періодичної фізичної ідентифікації необхідно зазначити таке. Положення про порядок емісії електронних платіжних засобів і здійснення операцій з їх використанням, затверджене постановою Правління Національного банку України від 05.11.2014 № 705<sup>47</sup>, передбачає, що електронний платіжний засіб, за допомогою якого можна ініціювати переказ з рахунку користувача, має дозволяти ідентифікувати користувача. Ідентифікація користувача може здійснюватися за реквізитами електронного платіжного засобу, нанесеними на нього в графічному та електронному вигляді.

Таким чином, при отриманні платіжного засобу (картки) в будь-якому банку здійснюється процедура встановлення особи користувача такої картки, яка за своїм змістом відповідає фізичній ідентифікації, передбаченій нормами постанови № 167.

Разом з тим чинним законодавством до всіх інших груп отримувачів пенсійних, соціальних виплат на території України, за винятком ВПО, будь-яких вимог щодо періодичного проходження процедури фізичної ідентифікації не передбачено.

Також необхідно враховувати відсутність філій зазначеного банку особливо у невеликих та віддалених населених пунктах, а також ресурсну неготовність більшості відділень в населених пунктах, розташованих біля лінії зіткнення, обслужити збільшену за рахунок ВПО кількість клієнтів. Внаслідок зазначених об’єктивних обставин періодична фізична ідентифікація ВПО може стати для них надмірним, невиправданим тягарем. Після видання Кабінетом Міністрів України постанов від 12 серпня 2015 р. № 615 та від 30 вересня 2015 р. № 788 “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 і від 5 листопада 2014 р. № 637” Уповноважений з прав людини звернувся до Прем’єр-міністра України з проханням поінформувати про обґрунтування необхідності видання вищевказаних постанов та обмеження права ВПО на вибір уповноваженого банку для отримання пенсій.

За дорученням Кабінету Міністрів України на цей запит відповідь була надана Міністерством фінансів разом з Міністерством соціальної

---

*47 постанова Правління Національного банку України від 05.11.2014 № 705 «Про здійснення операцій з використанням електронних платіжних засобів».*



політики, Пенсійним фондом України і АТ “Ощадбанк”. Зокрема, було поінформовано, що вказані постанови видані з такими цілями:

- 1) збереження коштів ВПО;
- 2) забезпечення виплати пенсій за фактичним місцем проживання;
- 3) недопущення протиправних дій третіх осіб під час здійснення таких виплат;
- 4) недопущення виплати пенсій ВПО одночасно на підконтрольних територіях України та на територіях так званих ДНР і ЛНР;
- 5) повторної фізичної ідентифікації одержувачів соціальних та пенсійних виплат;
- 6) отримання уточненої інформації щодо їх реального місця перебування;
- 7) визначення АТ “Ощадбанк” уповноваженим банком пов’язано з його статусом державного банку, вклади фізичних осіб якого гарантуються державою відповідно до Закону України “Про банки та банківську діяльність”.

При цьому Урядом не надано ніяких пояснень, в якій спосіб може бути досягнуто цілі 1 та 3 встановленням єдиного уповноваженого банку. Щодо другої цілі також не надається пояснень, чому тільки один банк в державі може забезпечити пенсійні виплати ВПО за фактичним місцем проживання.

Необхідно зазначити, що до набрання чинності постановою № 615 цю функцію успішно виконували інші банківські установи.

При аналізі 4-ї цілі слід зауважити, що відповідно до пункту 1 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.11.2014 “Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях”, введеного в дію Указом Президента України від 04.11.2014 № 875/2014, будь-які органи, їх посадові та службові особи, утворені, обрані, сформовані та призначені за результатами так званих виборів 02.11.2014, які проводилися в окремих районах Донецької та Луганської областей, є такими, що утворені, обрані, сформовані, призначені і діють всупереч Конституції та законам України.

Виходячи з цього, не вбачається правомірним врахування органами державної влади діяльності органів, що діють всупереч Конституції України, при забезпеченні реалізації прав громадян України. Відтак, ціль 4 не може вважатися правомірною.

Вказаними Міністерствами не надано і легітимного пояснення необхідності проходження періодичної фізичної ідентифікації в додаток до тієї, що здійснюється відповідно до порядку, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 05.11.2014 № 705, та отримувати уточнену інформацію щодо реального місця перебування ВПО для цілей здійснення їм пенсійних виплат (цілі 5, 6).

Звертаючись до практики Європейського суду з прав людини, необхідно вказати, що, зокрема, в рішенні у справі *Деніці та інші проти Кіпру* (*Denizci and others v. Cyprus*) Європейський суд визначив, що встановлення умов щодо повідомлення та реєстрації зміни свого місця проживання особою та контроль за переміщенням особи з боку органів державної влади, за винятком якщо він не спрямований на захист суспільних інтересів та не є необхідним в демократичному суспільстві, становить втручання у право, передбачене статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Легітимність такого втручання визначається на підставі оцінки законності цілей, які досягаються в результаті такого втручання, його необхідність та пропорційність методів, якими воно досягається.

Виплати, які мають здійснюватися ВПО виключно на рахунки АТ “Ощадбанк”, а саме пенсії (щомісячне довічне грошове утримання), соціальні допомоги та компенсації, довічні державні стипендії за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування не є вкладками, відтак, 7 ціль також не може вважатися належною.

Тобто, сформульовані цілі (1-7) не дають змоги ідентифікувати стратегічну мету, реалізація якої способами, передбаченими нормами вказаних постанов Кабінету Міністрів України, сприятиме досягненню певного чітко визначеного суспільно корисного результату.

Слід нагадати, що принцип рівності, закріплений статтею 24 Конституції України, є непорушним. При визначенні правових механізмів досягнення мети правового регулювання будь-якої сфери суспільних відносин вказаний принцип має бути неухильно дотриманий.

Ситуація, за якої з особою та/або групою осіб за їх певними ознаками поводяться менш прихильно, ніж з іншою особою та/або групою осіб в аналогічній ситуації, крім випадків, коли таке поводження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними, характеризується як пряма дискримінація.

Оскільки, реалізація вказаних положень постанов Уряду призвела до призупинення з 01.07.2016 понад 50 тисячам пенсіонерів з числа внутрішньо переміщених осіб пенсійних виплат, Уповноваженим з прав людини до суду подано заяву про визнання незаконними, дискримінаційними та нечинними окремих положень постанови Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 року № 615 “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 і від 5 листопада 2014 р. № 637”, постанови Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 року № 788 “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 і від 5

листопада 2014 р. № 637” та постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2016 року № 167 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”(справа № 826/14807/16).

**Питання виплати щомісячної адресної допомоги на проживання**

З прийняттям у жовтні 2014 року ряду нормативно-правових актів, якими передбачалося підвищення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, зокрема, постанови Кабінету Міністрів України “Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг” від 01.10.2014 № 505 (далі – постанова № 505), Урядом було змінено механізм покриття витрат ВПО на проживання шляхом надання їм щомісячної адресної допомоги терміном на 6 місяців у встановленому розмірі.

Водночас право на отримання такої допомоги мають не всі внутрішньо переміщені особи.

Зокрема, відповідно до постанови № 505 грошова допомога не призначається у разі, коли будь-хто з членів сім’ї має у власності житлове приміщення, розташоване в регіонах, інших ніж тимчасово окупована територія України, райони проведення антитерористичної операції та населені пункти, що розташовані на лінії зіткнення. Водночас постановою №505 не враховуються ситуації, коли таке житло, не придатне для проживання.

В такій ситуації, наприклад, опинилася жінка, яка була позбавлена права на отримання щомісячної адресної допомоги, тим більше її було зобов’язано повернути виплачену за весь період грошову допомогу, у зв’язку з отриманням управлінням соціального захисту населення, в якому жінка перебувала на обліку як ВПО, інформації, що вона має будинок на контрольованій території.

При цьому встановлено, що житлове приміщення, яке було виявлено органом соціального захисту населення, розташоване в населеному пункті, який входить до Переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1275-р, та пошкоджено (категорія II). Згідно з Актом обстеження житлового будинку житловий будинок придатний до подальшої експлуатації за умов виконання капітального ремонту.

Маємо й інший приклад, після переміщення жінка придбала будинок з земельною ділянкою, який знаходиться в аварійному стані та не придатний для проживання, що підтверджено актом. Купівля була здійснена заради земельної ділянки та можливості ведення на ній огородинства.

Однак, як і у вищеописаній ситуації, людина також була позбавлена права на отримання щомісячної адресної допомоги.

Ще в одному випадку родина з дитиною була позбавлена виплат, у зв'язку з інформацією про наявність у дружини права власності на 1/6 однокімнатного будинку на контрольованій території. Розмір цієї частини менший за норму жилої площі для однієї людини. Не зважаючи на цю обставину органом соціального захисту припинено виплату допомоги та вимагається повернути попередньо виплачені суми допомоги.

З огляду на зазначені проблеми, Уповноваженим з прав людини було звернуто увагу Міністерства соціальної політики України на те, що розгляд питання призначення грошової допомоги, зокрема в таких ситуаціях, потребує індивідуального підходу та відповідного нормативного врегулювання, також розроблення відповідних змін з метою недопущення випадків відмови у призначенні допомоги у разі наявності у власності будь-кого із членів внутрішньо переміщеної сім'ї житлового приміщення, яке на час звернення за допомогою або її отримання не відповідає санітарним і технічним вимогам та є непридатним для проживання внаслідок незалежних від власника обставин.

Мінсоцполітики у першому описаному випадку притримується позиції, що припинення виплати та стягнення попередньо виплаченої допомоги жінці є правомірним, у зв'язку з тим, що робочою комісією після обстеження будинку надано висновок, що він придатний для подальшої експлуатації за умови виконання капітального ремонту.

Доводи, що на сьогодні заявниця фактично не має житла, в якому вона могла б проживати, а місцевими органами влади жінці не запропоновано місце для безоплатного тимчасового проживання, що позбавило б витрат на оренду житла, залишилася поза увагою Міністерства.

Оскільки окреслена ситуація Міністерством не була врегульована, до Прем'єр-міністра України було направлено звернення щодо вжиття заходів з метою перегляду положень Порядку № 505 та розроблення відповідних змін для недопущення випадків відмови у призначенні допомоги у разі наявності у власності будь-кого із членів внутрішньо переміщеної сім'ї житлового приміщення на контрольованій території, яке на час звернення за допомогою або її отримання не відповідає санітарним і технічним вимогам та є непридатним для проживання внаслідок незалежних від власника обставин.

На виконання доручення Прем'єр-міністра України відповідь на звернення Уповноваженого було надано Міністерством соціальної політики, в якому йшлося про незмінність позиції Міністерства з

порушеного питання та, відповідно, відсутності необхідності перегляду існуючих положень Порядку № 505.

Проте протилежного висновку дійшов суд, який розглядав питання примусового стягнення незаконно отриманої допомоги з жінки, ситуація якої була описана у першому прикладі. Суд відмовив органу соціального захисту, але з підстав знаходження житла в населеному пункті, внесеному до Переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція (рішення Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 23.12.2016, справа № 243/7477/16ц).

Станом на цей час, у зв'язку з активізацією процесу верифікації соціальних виплат, до Уповноваженого з прав людини надходять непоодинокі звернення ВПО щодо вимог органів соціального захисту повернути неправомірно отриману суму допомоги на проживання. В ході проваджень Уповноваженого за цими зверненнями в багатьох випадках встановлено, що обставини, які не дають право на зазначену грошову допомогу, існували або й до розгляду органом соціального захисту питання призначення допомоги вперше, або протягом тривалого часу (мають місце випадки до двох років) до їх встановлення органом соціального захисту. При цьому пунктом 10 постанови № 505 передбачено право органу соціального захисту перевіряти обґрунтованість видачі та достовірність документів, поданих для призначення грошової допомоги, а також здійснювати запити та безоплатно отримувати відомості від підприємств, установ та організацій усіх форм власності, необхідні для призначення грошової допомоги та контролю за правильністю її надання. Відтак, враховуючи тривалість неправомірної виплати допомоги, дискусійним може бути питання покладення відповідальності за її виплату виключно на ВПО, без вивчення причин не виконання органами соціального захисту своїх повноважень щодо вищезазначеної контрольної функції. Провадження Уповноваженого з цих питань триває.

За результатами моніторингу ситуації, яка склалася на сьогодні з призначенням ВПО щомісячної грошової допомоги, було також встановлено недосконалість методики розрахунку щомісячної адресної допомоги у випадку не працевлаштування працездатних членів сім'ї, що особливо негативно відображається на родинах, у складі яких є діти та непрацездатні особи.

Наприклад, у складі родини ВПО мама, тато – працездатні, двоє дітей та дідусь – особа з інвалідністю, або три дитини. Уповноважений представник сім'ї звертається до управління соціального захисту за призначення адресної допомоги на проживання. Відповідно до постанови № 505 працездатні мають право на допомогу в розмірі 442 грн, але якщо особа не працевлаштується протягом наступних двох



місяців, ще два місці виплачується 50% від першопризначеного розміру, а потім припиняється. Непрацевдатним (у нашому випадку дітям) передбачено розмір допомоги – 884 грн і особам з інвалідністю – прожитковий мінімум, встановлений для осіб, які втратили працевдатність (на сьогодні – 1130 грн). Відтак, родині має бути призначено:  $442 + 442 + 884 + 884 + 1130 = 3782$  грн. Але постановою № 505 визначено граничний розмір такої допомоги на родину – 2400. Відтак родина отримає тільки 2400 грн.

Протягом наступних двох місяців працевдатні члени родини не змогли працевлаштуватися, навіть за сприянням державної служби зайнятості. У цьому зв'язку на наступні 2 місяці загальний розмір допомоги на сім'ю зменшується на 442 грн та становить 1958 грн (віднімається по 50% розміру допомоги, передбаченого для працевдатних осіб). А ще через 2 місяці – 1516 грн.

Непрацевдатним членам родини, які не отримували передбачений постановою № 505 повний розмір допомоги при первинному призначенні, через нормативне обмеження, після перерахунку продовжується виплата в розмірі меншому, ніж встановлено постановою № 505, що призводить до порушення їх прав на належне соціальне забезпечення.

У ході провадження Уповноваженого з порушеного питання до Мінсоцполітики було направлено звернення щодо перевірки правомірності дій органів соціального захисту населення при здійсненні перерахунку грошової допомоги сім'ям, у складі яких є непрацевдатні члени, оскільки як вважає Уповноважений, для визначення нового розміру допомоги має застосовуватися методика, аналогічна тій, за якою визначається розмір допомоги на сім'ю при першому призначенні. А саме, обчислюється сума розмірів допомоги, на який має право кожний член родини (зокрема і зменшений розмір не працевлаштованого працевдатного члена сім'ї), до якої потім застосовується положення щодо граничного розміру щомісячної адресної допомоги на сім'ю.

Мінсоцполітики наполягає, що органами соціального захисту населення правильно застосовується розрахунок розміру грошової допомоги, оскільки за визначеною методикою зменшення здійснюється із призначеного максимального розміру допомоги на сім'ю, а не із розмірів допомоги, які визначенні окремо на кожного члена родини.

Не погоджуючись з такою позицією до Міністерства було внесено подання Уповноваженого з прав людини щодо удосконалення механізму визначення розміру щомісячної адресної допомоги сім'ям внутрішньо переміщених осіб. Крім того, направлено відповідне звернення Прем'єр-міністру України, в якому наголошено на необхідності перегляду методики розрахунку розміру грошової допомоги на сім'ю.

Проте, Міністерство продовжує притримуватися вказаної методики розрахунку щомісячної адресної допомоги, посиляючись на правові норми лише в частині визначення обмеження загального розміру щомісячної адресної допомоги на сім'ю та обґрунтовуючи необхідністю стимулювання працездатних членів сім'ї до офіційного працевлаштування.

У цьому зв'язку слід згадати загальну картину ринку праці на сьогодні, а також те, що саме на Мінсоцполітики покладено повноваження щодо реалізації державної політики у сфері праці, зайнятості населення.

Крім недосконалості механізму визначення розміру щомісячної адресної допомоги сім'ям ВПО також було встановлено, що багатодітні родини, з їх числа, опиняються в менш вигідному становищі порівняно з іншими родинами при призначенні та виплаті щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання.

Нагадаємо, що граничний розмір такої допомоги становить 2 400 грн.

У зв'язку з відсутністю у держави можливості забезпечити ВПО житлом багатодітні внутрішньо переміщені родини (у складі яких відповідно до законодавства виховується як мінімум троє дітей) змушені самотійно винаймати житло, як й інші. При цьому, враховуючи кількісний склад, багатодітна родина потребує більшого за розміром житла, оренда якого відповідно дорожча. Крім того, більша кількість людей споживає більшу кількість комунальних послуг, відтак, сума коштів, необхідних для оплати житлово-комунальних послуг для таких родин, є значно більшою порівняно з сім'ями, у складі яких, наприклад, три особи.

Враховуючи задекларований пріоритет допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення, до Прем'єр-міністра України було направлено звернення щодо вжиття заходів реагування для перегляду граничного розміру загальної суми грошової допомоги на проживання для багатодітних сімей в бік збільшення.

За дорученням Прем'єр-міністра України Міністерством соціальної політики України та Міністерством фінансів України повідомлено, що з метою врегулювання питання підвищення розміру грошової допомоги ВПО Мінсоцполітики розроблено проект змін до Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, в якому, зокрема, пропонується підвищити розмір грошової допомоги на 21,5-146,9 відсотка.

Однак, Міністерством фінансів проект змін не погоджено, мотивуючи тим, що реалізація положень проекту акта потребуватиме

близько 1,68 млрд. грн. додаткових бюджетних коштів, що не передбачено фінансовими можливостями держави.

***З метою вирішення питання врахування органами соціального захисту при призначенні щомісячної адресної допомоги ВПО наявності в них на контрольованій території тільки житлового приміщення придатного для проживання, удосконалення методики розрахунку розміру допомоги на сім'ю та збільшення граничного розміру допомоги для багатодітних родин на засіданні робочої групи щодо підготовки проектів законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення національного законодавства України у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб, створеної у жовтні 2016 року за ініціативи Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб із залученням громадськості, були надані відповідні пропозиції щодо зміни постанови № 505.***

### **Питання реалізації прав громадян України на пенсійне забезпечення**

#### **Право на пенсійне забезпечення мешканців невідконтрольованих територій**

Питання реалізації права на пенсійне забезпечення висвітлювалось в минулорічній доповіді Уповноваженого з прав людини та були надані відповідні рекомендації. Протягом усього року навколо цього питання не припинялись палкі фахові дискусії між представниками Уряду з одного боку та Уповноваженим з прав людини, представниками громадськості, міжнародних організацій, правозахисниками з іншого. У відповідь на позицію Міністерства соціальної політики та Пенсійного фонду України щодо неможливості здійснення пенсійних виплат мешканцям невідконтрольованих територій Офісом Уповноваженого з прав людини ще в березні 2016 було запропоновано механізм пенсійних виплат цій категорії пенсіонерів з максимально можливою мінімізацією ризиків безпідставних виплат. У відповідь аргументованого заперечення опонентами не надано, проте й питання в 2016 році не знайшло свого вирішення.

У цьому зв'язку необхідно наголосити, що статтею 46 Основного Закону гарантується 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.

Статтею 92 Конституції України та статтею 4 Закону № 1058 встановлено, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; і виключно

законами про пенсійне забезпечення визначаються умови, норми та порядок пенсійного забезпечення.

Відносини, що виникають між суб'єктами системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, регулюються Законом № 1058. Дія інших нормативно-правових актів може поширюватися на ці відносини лише у випадках, передбачених цим Законом, або в частині, що не суперечить цьому Закону (стаття 5 Закону № 1058).

В самому Законі № 1058 (стаття 47) передбачено два шляхи виплати пенсії - за зазначеним у заяві місцем фактичного проживання пенсіонера в межах України організаціями, що здійснюють виплату і доставку пенсій, або через установи банків у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України (до внесення змін до цієї статті 06.12.2016 "у порядку, передбаченому законодавством").

Забезпечення виконання законів України Конституцією покладено на Кабінет Міністрів України (стаття 116).

Жодних рішень щодо припинення пенсійних виплат на деяких територіях держави або деяким категоріям пенсіонерів на законодавчому рівні не прийнято. Водночас, вже більше двох років не вирішується питання з виплатою пенсій мешканцям тимчасово неконтрольованих територій Донецької та Луганської областей.

Втрата контролю над частиною території унеможливила продовження функціонування органів державної влади на ній, як наслідок, безпосередньо виплату пенсій та соціальних допомог в населених пунктах де проживають їх отримувачі.

07.11.2014 постановою Кабінету Міністрів України № 595 було затверджено Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, пунктом 2 якого до повернення окремих районів Донецької та Луганської областей під контроль державної влади, зокрема, припинялися видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

При цьому Урядом запроваджено порядок відновлення соціальних та пенсійних виплат мешканцям неконтрольованих територій лише у разі переміщення особи на підконтрольну територію та отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 637 "Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції").

Ніяких рішень щодо механізму поновлення пенсійних виплат пенсіонерам - мешканцям неконтрольованих територій, які не перемістились, прийнято не було. Відтак, значна кількість пенсіонерів була

позбавлена можливості реалізувати своє конституційне право на соціальний захист.

У жовтні 2015 року завершився судовий розгляд питання незаконності та нечинності пункту 2 Тимчасового порядку. Вищий адміністративний суд України залишив у силі рішення нижчих судів щодо скасування пункту 2 Тимчасового порядку, тим самим підтвердивши принцип позитивних зобов'язань держави, викладений у практиці Європейського суду з прав людини, який полягає у зобов'язанні держави забезпечувати права і свободи людини на всій території своєї юрисдикції.

Роз'яснюючи концепцію позитивних зобов'язань, Європейський суд з прав людини в рішенні від 8 липня 2004 року у справі *“Ілашку та інші проти Молдови та Росії”* зазначив, що коли держава не може забезпечити дію своєї влади на частині території згідно з фактичною ситуацією (наприклад, сепаратистський режим, військова окупація), держава не припиняє нести відповідальність та здійснювати юрисдикцію. Вона має всіма доступними дипломатичними та правовими засобами із залученням іноземних держав та міжнародних організацій продовжувати гарантувати права та свободи, передбачені Конвенцією.

Тим більше, в судових рішеннях зазначено, що тимчасова втрата органами державної влади контролю над певними територіями Донецької та Луганської областей, призупинення постановою Національного банку України здійснення усіх видів фінансових операцій у населених пунктах, які не контролюються українською владою, не перешкоджає їх мешканцям використовувати платіжні системи на контрольованій українською владою території. Відтак, судом було вказано на можливість використання другого шляху виплати пенсій, передбаченого статтею 47 Закону №1058.

Необхідно зауважити, що виплата заробітної плати працівникам підприємств України, виробничі потужності або підрозділи яких розташовані на неконтрольованій території, здійснюється на банківські рахунки, відкриті ними в банківських установах, що здійснюють свою діяльність на контрольованій території, що доводить реальність застосування цього шляху виплат і для пенсіонерів.

При обговоренні з представниками органів Пенсійного фонду України питань виплати пенсій на неконтрольовану територію додатковими причинами неможливості здійснення пенсій на неконтрольовану територію називались: 1) відсутність доступу до паперових пенсійних справ; 2) відсутність у територіальних органів Пенсійного фонду підстав брати на облік мешканців неконтрольованих територій, які фактично проживають не на території обслуговування відповідного органу Пенсійного фонду; 3) втрата зв'язків з територією, що тимчасово не контролюється, щодо обміну інформацією про факти



смерті, зокрема отримувачів пенсійних виплат, що є ризиком неправомірних виплат.

Перша причина не може вважатися обґрунтованою у зв'язку з тим, що більше двох років ВПО виплачуються пенсії на підставі інформації електронних пенсійних справ. Тим більше, за загальним правилом паперові пенсійні справи зберігались в приміщеннях органів Пенсійного фонду України, і відповідальність за їх непереміщення при появі загрози втрати контролю органів державної влади над певними територіями не може перекладатися на пенсіонера. Питання яким органом Пенсійного фонду Пенсіонери з неконтрольованої території можуть бути взяті на облік обласними Донецьким та Луганським управліннями Пенсійного фонду України за прикладом пенсійного забезпечення військовослужбовців та деяких інших категорій громадян, оскільки повноваження цих управлінь поширюються на всю територію області. Щодо третього питання представниками Секретаріату Уповноваженого пропонувались компромісні варіанти, які не зустріли заперечень з боку правозахисної спільноти, проте, з боку Міністерства соціальної політики та Пенсійного фонду не висловлено позиції ні щодо прийнятності запропонованого шляху вирішення питання, ні конструктивної критики або доведення неможливості запропонованого.

Відтак, попри наявність судового рішення півторарічної давнини, практики Європейського суду з прав людини, а також закріплення у Плані дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженому самим Урядом (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р<sup>48</sup>), обов'язку Міністерства соціальної політики України до березня 2016 року розробити механізм забезпечення пенсійних та інших соціальних виплат мешканцям тимчасово непідконтрольних територій, наполягання Парламентською Асамблеєю Ради Європи у своїй резолюції від 12.10.2016 № 2133 на забезпеченні органами державної влади України мешканцям неконтрольованих територій доступу до пенсійних виплат, останні можуть отримувати належні їм кошти лише в разі виїзду на контрольовану територію України та отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Стосовно переміщення пенсіонерів необхідно зазначити, що як свідчить практика, місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування, на які відповідно до законодавства покладено обов'язок забезпечення внутрішньо переміщених осіб безоплатним тимчасовим проживанням (за умови оплати особою слідсті комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік (для багатодітних сімей, осіб з інвалідністю, похилого віку цей термін може бути продовжено),

---

<sup>48</sup> розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р “Про затвердження Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини” від 23.11.2015 № 1393-р

незможні забезпечити всіх переселенців житлом. Розмір допомоги, який передбачено Урядом для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, не покриває витрат на оренду житла, яка на сьогодні зросла, враховуючи збільшення попиту, та житлово-комунальні послуги, які із зростанням тарифів стали непосильним тягарем.

Водночас, з весни 2016 року із запровадженням більш суворого підходу до перевірок підтвердження проживання на підконтрольній території (здійснення планових та позапланових перевірок фактичного місця проживання ВПО), формальне перебування на обліку ВПО з метою отримання пенсійних виплат стало неможливим, для фактичного у пенсіонерів просто відсутні ресурси.

Як приклад можна навести неординарну ситуацію, в якій опинився пенсіонер.

Для поновлення отримання пенсійних виплат громадянин К. перемістився на підконтрольну органам державної влади територію та став на облік ВПО.

До певного часу чоловік отримував пенсійні виплати як ВПО. Проте, у зв'язку з відсутністю безкоштовного тимчасового житла, коштів на його оренду, він змушений був повернутися до покинутого місця проживання до м. Харцизськ (яке відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.11.2014 № 1085-р знаходиться на тимчасово непідконтрольній органам державної влади території), де влаштувався на роботу. Підприємство-роботодавець, зареєстроване на контрольованій території України, фактично продовжує функціонувати на непідконтрольній території, разом з тим, встановлені законодавством відрахування із заробітної плати працівників цього підприємства до Пенсійного фонду України перераховуються.

Однак, не зважаючи на те, що в розпорядження Пенсійного фонду України щомісяця поступала інформація про сплату роботодавцем страхових внесків за пенсіонера, що максимально мінімізувало в цьому випадку неправомірне отримання пенсійних виплат, виплату пенсії йому було припинено, оскільки чоловік повернувся до покинутого місця проживання і на цей час не підтвердив факт внутрішнього переміщення.

Тобто, наведений приклад в черговий раз доводить, що знову ж таки має місце ситуація, коли у зв'язку з відсутністю відповідного механізму для здійснення пенсійних та соціальних виплат пенсіонери, які проживають на тимчасово непідконтрольних територіях, стають заручниками вимог порядку, встановленого для внутрішньо переміщених осіб, головною умовою якого є постійне перебування/проживання на підконтрольній території.

Враховуючи зазначене, слід нагадати, що статтею 3 Закону № 1706 гарантується захист від примусового внутрішнього переміщення та примусового повернення на попереднє місце проживання.

Відсутність дієвих механізмів поновлення виплати пенсій на громадянам, які залишились проживати на території конфлікту змушує їх відстоювати свої права в судовому порядку.

На сьогодні в національних судах розглядаються непоодинокі звернення пенсіонерів цієї категорії щодо визнання неправомірними дії Пенсійного фонду України та зобов'язання поновити пенсійні виплати. Адміністративна справа № 826/14957/16 про зобов'язання Пенсійного фонду України поновити здійснення пенсійних виплат заявниці, яка зареєстрована та проживає на тимчасово непідконтрольній органам державної влади території, розглядається за участі Уповноваженого з прав людини, як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмету спору, на стороні позивача.

Проте, необхідно зважати, що проведення антитерористичної операції, а також неможливість здійснення органами державної влади своїх повноважень в окремих районах Донецької та Луганської областей об'єктивно ускладнюють доступ громадян до ефективних юридичних засобів захисту прав.

Відповідно до статті 1 Закону України “Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції” від 12.08.2014 № 1632-VII<sup>49</sup> було припинено діяльність судів на тимчасово непідконтрольній органам державної влади території та змінено територіальну підсудність судових справ, підсудних розташованим в районі проведення антитерористичної операції таким судам. Відтак, для реалізації права на суд з дотриманням правил підсудності особі, в деяких випадках, необхідно долати значні відстані до належного суду.

Доступ до правосуддя в свою чергу ускладнюється запровадженою з січня 2015 системою контролю за перетином лінії зіткнення (на сьогодні регулюється Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженим наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 12.06.2015 № 415-ог зі змінами). Необхідно зазначити, що у 2016 році Уповноваженим отримано лише декілька звернень з питання отримання дозволів для перетину лінії зіткнення, ці звернення були пов'язані з наявністю індивідуальних ускладнюючих обставин (наприклад, відсутністю паспортного документу). Проте станом на цей час, після дворічного існування система контролю все ще не забезпечена належними людськими та технічними ресурсами, ми все

---

<sup>49</sup> Закону України “Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції” від 12.08.2014 № 1632-VII

ще говоримо про відсутність на блок-постах першого рубежу і контрольних пунктах в'їзду-виїзду необхідної інфраструктури, все ще є актуальним питання належного виконання своїх повноважень працівниками контролюючих органів і служб. Як результат, перетин лінії зіткнення не є необтяжливою та швидкою процедурою.

Наступним чинником, що впливає на реалізацію права на суд для жителів неконтрольованих територій, з об'єктивних причин, є відсутність коштів на послуги адвокатів. Законом України "Про безоплатну правову допомогу" від 02.06.2011 № 3460-VI передбачено надання безоплатної вторинної допомоги, зокрема для осіб, які перебувають під юрисдикцією України, якщо їхній середньомісячний дохід не перевищує двох розмірів прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до закону для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення. Проте, мешканцям неконтрольованих територій складно підтвердити легітимними документами рівень своїх доходів. 21.12.2016 до Закону України "Про безоплатну правову допомогу" внесено зміни в частині розширення на всіх внутрішньо переміщених осіб кола осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу. Враховуючи вищезазначене доцільно розглянути питання включення до суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу з певних питань мешканців неконтрольованих територій.

Необхідно також брати до уваги, що для значної кількості громадян, які проживають на тимчасово непідконтрольній території України або є внутрішньо переміщеними особами, додатковою перешкодою в доступі до суду є вимога сплати судового збору. Особливо актуальною ця обставина стала після збільшення з 01.09.2016 та 01.01.2017 ставок судового збору.

***З метою припинення ситуації триваючого порушення конституційного права значної кількості громадян необхідно невідкладно розробити механізм виплати пенсій мешканцям неконтрольованих територій.***

**Пенсійне забезпечення громадянам України, які рятуючись від негативних наслідків збройного конфлікту, перемістились на території інших держав**

У 2016 році відкрито декілька проваджень Уповноваженого з прав людини у зв'язку з невиплатою пенсій органами Пенсійного фонду України громадянам України, які тимчасово або постійно проживають на території інших держав та які до початку антитерористичної операції

отримували пенсійне забезпечення в населених пунктах, що знаходяться на тимчасово неконтрольованих органах державної влади територіях.

За загальним правилом, у разі переїзду до іншої держави громадянина України - пенсіонера та існуванні з цією державою відповідної міждержавної угоди щодо пенсійного забезпечення, уповноважені органи України мають за потреби надати уповноваженим органам іншої держави документи, які стануть підставою для продовження виплати пенсії останньою. У разі відсутності міждержавних домовленостей, Україна має забезпечити виплату пенсії особі за кордон.

Надання органами Пенсійного фонду України необхідних документів, що стануть підставою для застосування стосовно конкретного пенсіонера положень міждержавних угод ускладнюється тим, що паперові пенсійні справи таких пенсіонерів також залишилися на неконтрольованій території.

Порядок безпосередніх пенсійних виплат громадянам України, які проживають за кордоном станом на цей час відсутній.

Необхідно звернути увагу, що Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) ще у рішенні у справі “Пічкур проти України” від 11 листопада 2013 року, констатував порушення Україною прав заявника через те, що право на отримання пенсії стало залежним від місця проживання заявника. Зазначене призвело до ситуації, в якій заявник, пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що він більше не проживає на території України.

Європейський суд дійшов висновку, що різниця в поводженні порушувала статтю 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечено 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, у поєднанні зі статтею 1 Першого Протоколу до Конвенції, якою передбачено право кожної фізичної або юридичної особи мирно володіти своїм майном та закріплено, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Більш того, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49 другого речення статті 51 Закону України “Про



загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 07.10.2009 справа № 1-32/2009 визнано неконституційними деякі положення статей 49, та 51 Закону № 1058 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.

На неодноразові звернення Уповноваженого з прав людини щодо врегулювання порушеного питання Міністерством соціальної політики та Пенсійним фондом України зазначено, що поновлення пенсійних виплат для таких осіб має здійснюватись у порядку, встановленому для внутрішньо переміщених осіб, а також у судовий спосіб шляхом покладення обов'язку щодо здійснення пенсійних виплат на будь-який інший орган Пенсійного фонду України, що знаходиться на території, підконтрольній українській владі.

Слід зауважити, що враховуючи плани Уряду стосовно проведення верифікації виплат, зокрема ВПО, та здійснення планових та позапланових перевірок фактичного, а не формального переміщення, нормативно закріпленій механізм поновлення пенсійних виплат ВПО для вказаної категорії громадян застосованим бути не може.

***Уповноваженим з прав людини наголошено на необхідності, по-перше, вжиття заходів щодо забезпечення підготовки та передання іншій державі документів, на підставі яких буде продовжена виплата пенсії громадянину України у разі дії в його випадку міждержавної угоди. По-друге, невідкладного розроблення порядку виплати пенсії громадянам України, які проживають за кордоном.***

Питання поновлення виплати пенсій вказаній категорії громадян України було обговорено 21.09.2016 на робочій нараді Мінсоцполітики за участі представника Уповноваженого з прав людини, за результатами якої досягнуто згоди щодо необхідності нормативного врегулювання вказаного питання, враховуючи досвід інших країн (Азербайджанська Республіка, Грузія, Республіка Молдова тощо) стосовно застосування двосторонніх міжнародних договорів у сфері соціального забезпечення щодо мешканців територій, які в певний період не контролюються/валились органами державної влади.

Наразі для підготовки законодавчих змін Мінсоцполітики створено міжвідомчу робочу групу.

Необхідно звернути увагу ще на **проблемні моменти відновлення/призначення пенсій ВПО з тимчасово окупованої території.**

Так, На виконання пункту 14<sup>4</sup> Прикінцевих положень Закону № 1058 і частини другої статті 7 Закону № 1207 розроблений та прийнятий Порядок виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 234 (далі – Порядок), який визначає механізм виплати пенсій зазначеній категорії громадян в умовах тимчасової окупації.

Відповідно до положень Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, затвердженого Постановою правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 № 22-1 (в редакції постанови правління Пенсійного фонду України від 07.07.2014 № 13-1), пенсійні справи зберігаються в органах, що призначають пенсії.

Згідно з пунктом 2.8. вказаного вище Порядку поновлення виплати пенсії, переведення з одного виду пенсії на інший здійснюються за документами, що є в пенсійній справі та відповідають вимогам законодавства, що діяло на дату призначення пенсії.

Для отримання пенсійної справи, орган, що призначає пенсію не пізніше трьох робочих днів з дня одержання заяви, надсилає запит про витребування пенсійної справи до органу, що здійснював виплату пенсії за попереднім місцем її отримання.

Маємо зазначити, що анексія Кримського півострова не визнається українською державою, разом з тим, відповідно до частини четвертої статті 9 Закону № 1207 з метою захисту прав і свобод громадян України допускається встановлення зв’язків та взаємодія органів державної влади України, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території.

Зазначене дає можливість органам Пенсійного фонду України отримати паперові пенсійні справи з тимчасово окупованої території та продовжити виплату пенсії відповідно до наявних в пенсійній справі документів.

Як свідчить практика, процес отримання паперових пенсійних справ колишніх мешканців окупованого півострова може тривати не один місяць, що позбавляє пенсіонерів – мешканців тимчасово окупованих територій, пенсійних виплат на невизначений строк.

Для ВПО, незалежно з якої території здійснюється переміщення, визначено спрощений порядок здійснення пенсійних виплат – за

даними електронної пенсійної справи. Проте у 2016 році непоодинокі випадки застосування положень вищезазначеного Порядку до ВПО.

**Наступне питання, що потребує врегулювання, забезпечення права на отримання пенсійних виплат в загальному порядку громадян, які після реєстрації за новим місцем проживання відмовились від перебування на обліку внутрішньо переміщених осіб.**

Як вбачається зі звернень, що надходять до Уповноваженого з прав людини, після придбання у власність житла на контрольованій території та здійснення реєстрації місця проживання за адресою цього житла, переміщені громадяни виявили бажання отримувати пенсійні виплати не як внутрішньо переміщені особи, а в загальному порядку. Крім того, для пенсіонерів, які не мають наміру повертатися до покинутого місця проживання на неконтрольовану територію, запроваджений Урядом механізм для отримання соціальних (пенсійних) виплат внутрішньо переміщеними особами, відповідно до якого передбачено ряд додаткових вимог, в тому числі проведення перевірок достовірності інформації про фактичне місце проживання, обмеження у виборі банківської установи для отримання виплат, є неактуальним та обтяжливим.

Однак органи Пенсійного фонду України відмовляють у продовженні виплати пенсій таким громадянам у порядку, що застосовується для інших пенсіонерів – членів громади відповідного населеного пункту.

Позиція щодо відмови органу Пенсійного фонду України зводиться знов таки до того, що переведення пенсійних виплат за новим місцем проживання передбачає витребування паперової пенсійної справи з попереднього місця отримання пенсії. І в цих випадках відсутність доступу до паперових пенсійних справ, які були залишені в приміщеннях органів Пенсійного фонду України на неконтрольованій території, перекладається на пенсіонерів.

В той же час слід зауважити, що Пенсійним фондом України застосовується механізм виплати пенсій громадянам, які перебували на обліку в органах Пенсійного фонду України, що обслуговували території, які на цей час є тимчасово неконтрольованими, до початку збройного конфлікту, проте, фактично ці особи проживали в інших областях та отримували пенсійні виплати через банківські установи. Таким особам органами Пенсійного фонду України за місцем фактичного проживання здійснено призначення, переведення або поновлення пенсійних виплати на підставі даних електронної пенсійної справи за умови наявності письмової відмови органу соціального захисту населення у взятті на

облік внутрішньо переміщених осіб у зв'язку з тим, що їх переміщення відбулось до конфлікту й з ним не пов'язано.

В деяких ситуаціях органи Пенсійного фонду України висувають аналогічні вимоги до осіб, які подали заяву про зняття з обліку ВПО та звернулись до пенсійних органів з метою отримання пенсії на загальних підставах.

Слід наголосити, що такі вимоги також є безпідставними, адже отримати відмову у встановленому порядку можуть лише ті громадяни, які звертаються вперше, при цьому не мають правових підстав, визначених законом, перебувати на обліку внутрішньо переміщених осіб.

Уповноважений з прав людини звернулась до Міністерства соціальної політики та Пенсійного фонду України щодо вжиття заходів для вирішення порушеного питання, у разі необхідності – шляхом внесення відповідних змін.

Необхідно також звернути увагу на проблему **з первинним призначенням та перерахунком пенсій ВПО**, яка полягає у тому, що органи Пенсійного фонду України не враховують документи, зокрема, трудові книжки, довідки про заробітну плату, довідки, що підтверджують роботу із шкідливими умовами, і які дають право на призначення пенсії на пільгових умовах і у пільгових розмірах, видані установами, підприємствами, що знаходяться на тимчасово непідконтрольних органам державної влади територіях.

Вказана проблема Уповноваженим з прав людини була висвітлена в Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2015 рік, в якій Уповноваженим пропонувалась можливість розв'язання зазначеної проблеми на законодавчому рівні шляхом розроблення механізму легалізації інформації, що міститься в документах, виданих підприємствами (установами, організаціями), які зареєстровані та продовжують здійснювати свою діяльність на тимчасово непідконтрольній органам державної влади території, з огляду на те, що такий механізм сприятиме захисту прав і законних інтересів громадян України.

Проте стан її вирішення залишається актуальним до цього часу.

Судова практика підтверджує викладену позицію. Так в справах №263/11008/15а та 723/1789/15-а, в яких оскаржувались дії органів Пенсійного фонду України щодо неврахування довідок про періоди та характер роботи, виданих підприємствами в першому випадку на неконтрольованій території, а у другому на окупованій, суди, вважають, що інформація, щодо стажу роботи, є правильною, оскільки вона стосується минулого періоду часу і подій того часу і не стосується ні тимчасової окупації, ні створених там незаконних органів, а прямо

пов'язана із захистом соціальних, конституційних прав громадян України.

### **8.1.1. Встановлення факту професійного захворювання**

Ще однією з проблем є встановлення факту **професійного захворювання ВПО**, які були в трудових відносинах з підприємствами Донбасу.

До виникнення обставин, що спричинили переміщення, люди працювали на підприємствах зі шкідливими умовами праці. Відповідно до медичних висновків медико-соціальної експертної комісії у них вперше виявлено захворювання професійного характеру після переміщення. Відповідно до частини третьої статті 36 Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування”<sup>50</sup> підставою для оплати потерпілому витрат на медичну допомогу, проведення медичної, професійної та соціальної реабілітації, а також страхових виплат є акт розслідування професійного захворювання (отруєння) за встановленою формою (П-4).

Однак, у зв'язку з перебуванням підприємств на тимчасово неконтрольованій органам державної влади території, розслідування причин і обставин виникнення професійного захворювання та складання акта за формою П-4 відповідно до Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1232<sup>51</sup>, провести неможливо, оскільки цим актом передбачено, що до складу комісії, яка здійснює розслідування мають, зокрема, входити представники органів, які здійснюють нагляд за умовами праці на підприємстві, представники лікувально-профілактичних закладів, роботодавця, вищого органу роботодавця, первинної організації відповідної профспілки або уповноважена найманими працівниками особа з питань охорони праці (у разі, коли профспілка на підприємстві відсутня), вищого органу профспілки, робочого органу виконавчої дирекції Фонду за місцезнаходженням підприємства. Передбачено дослідження та аналіз документів підприємства-роботодавця та безпосереднє вивчення умов праці та підприємстві. Дистанційного розслідування законодавством не передбачено.

Таким чином, на сьогодні має місце ще одна ситуація, коли нормативно закріплений механізм реалізації конституційних прав громадян на соціальний захист не може бути застосований.

---

<sup>50</sup> Закон України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування”

<sup>51</sup> Порядок проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1232



За наведених умов, **реалізація застрахованими особами державних гарантій на соціальний захист, у разі отримання ними професійного захворювання, потребує створення інших, спеціальних правових механізмів.** Ці механізми можуть бути тимчасовими, з умовою проведення повторного/додаткового розслідування після стабілізації ситуації на Донбасі. Необхідність та невідкладність вжиття заходів для вирішення цього питання пов'язана з концентрацією підприємств з важкими умовами праці, високим рівнем виробничого травматизму та професійних захворювань, розташованих на неконтрольованій території Донецької та Луганської областей.

Нагальність вирішення насамперед питання реалізації соціальних прав підтверджена тим, що з 591 звернення з питань пов'язаних з негативними наслідками окупації та збройного конфлікту в 454 порушувались питання саме соціальних прав.

### 8.1.2. Отримання винагороди за працю

Збройний конфлікт на Сході України створив проблеми в усіх сферах життя, які потребують вирішення на державному рівні. Одним з таких питань є **отримання винагороди за працю та визначення безперервності стажу працівникам комунальних закладів.**

Так, в неординарній ситуації опинився колектив медичних працівників амбулаторії № 3 м. Світлодарськ комунального закладу “Артемівський районний центр первинної медико-санітарної допомоги” (далі – амбулаторія № 3). Амбулаторія № 3 була відокремленим структурним підрозділом комунального закладу “Дебальцівський центр первинної медико-санітарної допомоги” (далі – КЗ “Дебальцівський ЦПМСД”), керівництво якого розташовано в м. Дебальцеве Донецької області. Після захоплення у лютому 2015 року міста Дебальцеве незаконними збройними формуваннями розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.02.2015 № 128-р місто Дебальцеве було віднесено до населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. У зв'язку з цим між амбулаторією № 3 та КЗ “Дебальцівський ЦПМСД” було фактично припинено організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські зв'язки. Попри зазначене, працівники амбулаторії № 3, залишаючись у штаті КЗ “Дебальцівський ЦПМСД”, продовжували виконувати свої професійні обов'язки з медичного обслуговування населення м. Світлодарська до вересня 2015 року.

Згідно з Постановою Верховної Ради України “Про зміну і встановлення меж Артемівського району Донецької області” від 20.05.2015 № 458-VIII<sup>52</sup> територію Світлодарської міської ради передано

<sup>52</sup> Постанова Верховної Ради України “Про зміну і встановлення меж Артемівського району Донецької області” від 20.05.2015 № 458-VIII

до складу Артемівського району Донецької області (на сьогодні переіменовано в Бахмутський район). У зв'язку з цим працівників амбулаторії № 3 з 01.09.2015 було прийнято в штат комунального закладу “Артемівський районний центр первинної медико-санітарної допомоги”. Водночас, за період з 01.01.2015 по 31.07.2015 (період їх роботи у складі КЗ “Дебальцівський ЦПМСД”) заробітну плату заявникам не виплачено, а також не здійснено з неї утримання обов'язкових внесків та платежів, що тягне за собою не врахування зазначеного періоду до страхового стажу.

Проблема у вирішенні вказаного питання, за інформацією Донецької обласної державної адміністрації, полягає в тому, що медична субвенція з Державного бюджету України, передбачена бюджету Бахмутського району на 2016 рік, спрямовується на покриття виключно поточних витрат із виплати заробітної плати працівникам амбулаторії № 3. Зараховані до обласних бюджетів залишки коштів місцевих бюджетів, згідно з підпунктом 4 пункту 24 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України спрямовуються на:

- відновлення об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду, систем забезпечення життєдіяльності, включаючи їх утримання, та соціально-економічний розвиток Донецької та Луганської областей;
- погашення з обласного бюджету Донецької області місцевого боргу Донецької міської ради, що виник за кредитом, отриманим у публічному акціонерному товаристві “Державний експортно-імпорتنний банк України”.

Враховуючи зазначене цільове призначення залишків коштів місцевих бюджетів, працівники, зокрема амбулаторії № 3 м. Світлодарська, та інші громадяни, які працювали в комунальних закладах і установах, що фінансувалися за рахунок місцевих бюджетів, розташованих на сьогодні на тимчасово непідконтрольних органам державної влади територіях Донецької та Луганської областей, позбавлені можливості отримати належну їм заробітну плату.

Вказана проблема мала б вирішитися шляхом розроблення Кабінетом Міністрів України відповідного порядку погашення заборгованості із виплат заробітної плати, стипендій, пенсій, що утворилась внаслідок проведення антитерористичної операції.

Маємо нагадати, що статтю 1 Закону України “Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств - виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за

спожиті енергетичні ресурси<sup>53</sup> було закріплено норму, що до 31 грудня 2015 року заборгованість із виплат заробітної плати, стипендій, пенсій, що утворилася внаслідок проведення антитерористичної операції, має бути погашена.

Проте, згідно із пунктом 7 Прикінцевих положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік”, дію статті 1 вказаного Закону зупинено до завершення антитерористичної операції.

Тобто, питання погашення заборгованості із виплати заробітної плати, й не тільки заробітної плати, залишається невирішеним.

При цьому, Уповноважений з прав людини вважає, що норми вказаної статті Закону не можуть бути віднесені до предмету, що має регулюватися законом про Державний бюджет України, оскільки закон про Державний бюджет України як правовий акт бюджетного законодавства має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України, цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України.

В свою чергу, Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення від 09.07.2007 № 6-рп/2007 висловив позицію, згідно з якою Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин.

Оскільки невивплата або несвоєчасна виплата заробітної плати позбавляє цих громадян чи не єдиного джерела доходів Уповноваженим з прав людини було внесено пропозицію Прем'єр-міністру України щодо розгляду питання внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині розширення переліку цілей, на які можуть спрямовуватись залишки коштів місцевих бюджетів тимчасово непідконтрольних населених пунктів, з метою забезпечення погашення, зокрема, заборгованості із виплат заробітних плат, що фінансуються з відповідних бюджетів.

### **8.1.3. Право на отримання матеріального забезпечення по вагітності і пологах**

Багато розмов ведеться, що Україна старіюча нація, проте сім'ї, зокрема з числа внутрішньо переміщених осіб, які наважилися народити дитину, зіткнулися з проблемою отримання матеріального забезпечення по вагітності і пологах.

---

<sup>53</sup> Закон України “Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на території проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств - виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси”

Проблема полягала в тому, що жінки, які перебувають (перебували) в трудових відносинах з страхувальниками, фактичним місцем реєстрації яких є тимчасово неконтрольована територія, не могли реалізувати своє право на отримання матеріального забезпечення відповідно до існуючого законодавства, зокрема постанови Кабінету Міністрів України “Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” від 01.10.2014 № 531 та в порядку, затвердженому постановою правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 26.12.2014 № 37 (далі – Порядок № 37), оскільки роботодавці формально здійснили перереєстрацію юридичної адреси на підконтрольну територію, але фактично не здійснюють свою діяльність та відповідно не мають необхідних зв’язків з робочими органами Фонду.

За наведених умов, реалізувати своє право на отримання матеріального забезпечення на загальних підставах (відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням”, який діяв на момент настання страхового випадку, та Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”) жінки з вказаних вище причин також не могли.

Прийняття відповідних змін до нормативно-правових актів ускладнювалося тривалим процесом завершення реорганізації Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності шляхом утворення Фонду соціального страхування.

У зв’язку з цим Уповноваженим з прав людини до Прем’єр-міністра України було направлено звернення, в якому, серед іншого, було звернуто увагу на бездіяльність посадових осіб Фонду соціального страхування в частині розроблення та прийняття власних нормативно-правових актів, що призводить до порушень прав значної кількості громадян на отримання матеріального забезпечення.

Вице-прем’єр-міністром України було доручено Міністерству соціальної політики вжити відповідних заходів для визначення шляхів врегулювання питання надання матеріального забезпечення за рахунок коштів Фонду соціального страхування деяким категоріям застрахованих осіб.

На виконання доручення Мінсоцполітики скликано позачергові засідання правління Фонду соціального страхування, на яких розглянуто низку актуальних питань, в тому числі щодо розроблення та затвердження проекту порядку надання матеріального забезпечення

деяким категоріям громадян, у тому числі тим, які перебувають (перебували) у трудових відносинах з бюджетними установами, які переміщені в населені пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження у повному обсязі, але не забезпечили провадження своєї діяльності.

24.01.2017 на засіданні правління Фонду соціального страхування України було затверджено Порядок надання матеріального забезпечення деяким категоріям громадян.

Оцінка дієвості положень Порядку може бути здійснена після їх практичного застосування.

**Маємо також звернути увагу на затримку Уряду в півтори роки щодо врегулювання питанні реалізації права студентами та учнями з числа внутрішньо переміщених осіб на державну цільову підтримку для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах.**

Згідно з пунктом 2 Прикінцевих положень Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти” від 14.05.2015 № 425-VIII Кабінет Міністрів України протягом одного місяця з дня опублікування цього Закону мав розробити та затвердити державну цільову програму підтримки, а також порядок та умови надання державної цільової підтримки для здобуття професійно-технічної та вищої освіти.

Проте, державна цільова програма підтримки до цього часу не прийнята.

Лише 01.01.2017 набув чинності Порядок і умови надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійно-технічної та вищої освіти, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 975 (крім деяких положень, які набудуть чинності з 1 вересня 2017 року).

Необхідно зауважити, що навіть і після затвердження Порядку та умов, скористатися окремими видами державної цільової підтримки зможуть не всі студенти та учні з числа ВПО.

Так, державна цільова підтримка у вигляді повної оплати за навчання для здобуття професійно-технічної та вищої освіти за рахунок коштів загального фонду державного або місцевих бюджетів надається дітям, які зареєстровані як ВПО, у разі зарахування таких осіб на місця державного (регіонального) замовлення відповідно до умов та правил



прийому на навчання до вищих та професійно-технічних навчальних закладів на відповідний рік (відтак, новацій в регулюванні безоплатного здобуття освіти Порядком не надано).

Також, на відміну від задекларованих вимог Закону України від 14.05.2015 № 425-VIII, якими передбачено безоплатне проживання в гуртожитку незалежно від типу навчального закладу, у Порядку безоплатне проживання дітям з числа ВПО передбачено лише для учнів професійно-технічних навчальних закладів, для студентів вищих навчальних закладів з числа ВПО передбачена лише пільгова оплата за проживання у гуртожитку. При цьому, така пільга в оплаті надається за умови, якщо студент вищого навчального закладу з числа ВПО не отримує щомісячну адресну допомогу.

Вищевказаним Порядком та постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів” від 28.12.2016 № 1045 також запроваджено виплату студентам-ВПО, які не отримують академічних стипендій, стипендій соціальних. Беззаперечно це стане суттєвою підтримкою для цієї категорії молоді, враховуючи, в більшості випадків, суттєве зниження рівня доходів переміщених сімей та труднощі через це забезпечувати здобуття освіти дітьми. Станом на цей час триває процес подання документів для їх отримання.

У поточному році Уповноваженим буде приділено увагу належному впровадженню наданої законодавцем державної цільової підтримки для здобуття професійно-технічної та вищої освіти дітям ВПО. Результати парламентського контролю з цього питання будуть відображені в наступній доповіді.

#### **8.1.4. Питання контролю за перетином лінії зіткнення в межах Донецької та Луганської областей та в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї.**

Актуальним у 2016 році залишалось питання контролю за перетином лінії зіткнення в межах Донецької та Луганської областей про що вже йшла мова вище.

Протягом 2016 року до Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженого наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12.06.2015 № 415-ог (далі – Тимчасовий порядок), було внесено низку змін та доповнень.

Так, зокрема, було спрощено процедуру перетину контрольних пунктів в'їзду-виїзду для осіб з особливими потребами, жінок з явними ознаками вагітності, батьків або опікунів з малолітніми дітьми до трьох років та інших осіб у разі виникнення потреб гуманітарного характеру, які можуть пропускатися позачергово.

Врегульовано питання пропуску осіб, які народились у 1998 році і пізніше та їхали оформлювати паспорт громадянина України на підконтрольну територію. Для таких осіб перетин лінії зіткнення було дозволено за пред'явленням довідки ДМС України про здачу документів та отримання паспорта.

Попри запроваджені спрощення контрольних процедур при перетині лінії зіткнення, на блокпостах як першого рубежу так і КПВВ головним питанням залишаються багаточисленні черги, перевірки тривають по декілька годин, оскільки під час перетину лінії зіткнення інформацію про фізичних осіб заносять до електронного реєстру, доступ до якого не завжди є сталим. При цьому, у зв'язку з тим, що на фізичних осіб, які в'їжджають в район проведення АТО та виїжджають з нього, поширюється дія Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму", на блокпостах під час прямування з неконтрольованої території здійснюється не лише перевірка документів, а й огляд транспортного засобу і вантажу на наявність заборонених предметів та речовин.

Безпосередньо в одному з проваджень Уповноваженого за зверненням з питання перетину лінії зіткнення тривалість самих контрольних процедур була пов'язана, за інформацією Держприкордонслужби, з недостатнім посадовим контролем та незаповненням всіх робочих місць, що призвело до порушення ритмічності пропускних операцій на КПВВ.

***Уповноважений з прав людини вкотре наголошує, що у разі запровадження органами державної влади будь-яких контролюючих процедур, які становитимуть втручання (правомірне) в права громадян, вони (процедури) мають бути забезпечені необхідними ресурсами, та становити мінімально необхідний для досягнення цілі рівень обмежень для громадян.***

З метою дослідження зазначеного балансу у 2016 році продовжувалась робота проекту "Прифронтна інспекція", який реалізується громадською організацією "Фундація.101" за сприяння Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Донецької обласної військово-цивільної адміністрації, за фінансової підтримки People's Project. В рамках роботи проводились візуальне спостереження, оцінки санітарного стану контрольних пунктів в'їзду-виїзду,

навантаження на роботу КПВВ, а також опитування громадян, які перетинають лінію зіткнення.

За результатами роботи проекту оприлюднено звіти, з якими можна ознайомитись на офіційному веб-сайті громадської організації “Фундація.101”.

Продовжує викликати незадоволення ВПО з Криму та мешканців півострова прийняте Урядом рішення про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію (постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1035), якою визначено вичерпний перелік товарів, дозволених до переміщення через адміністративний кордон з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Запровадження цих обмежень унеможливило вивезення ВПО з тимчасово окупованої території навіть предметів ужитку.

Уповноваженим з прав людини висловлювалась позиція, що визначений перелік є необґрунтованим.

У серпні 2016 року Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України проведено робочу нараду за участю представників Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби та Державної фіскальної служби щодо внесення змін до постанови № 1035. Наразі Міністерством розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1035”, яким, зокрема, передбачається пом’якшення обмежень переліку товарів, які дозволяються для перевезення, у тому числі під час переїзду на постійне місце проживання з тимчасово окупованої території України. Проте, такі необхідні зміни до цього часу не прийнято Урядом.

Положення постанови № 1035 оскаржуються в судовому порядку.

## **8.2. Питання забезпечення житлових прав ВПО**

Ключовими питаннями для інтеграції ВПО є **житло** як для тимчасового, так і для постійного проживання.

Питання забезпечення житлом – одне з найболючіших для ВПО. Вирішуватись воно має диференційовано залежно від планів та намірів переселенців, а також різними шляхами – від тимчасового розміщення до будівництва нового житла.

Як засвідчив досвід інших країн, проблема забезпечення житлом – чи не найскладніша і залишається невирішеною упродовж років і навіть десятиліть. Наприклад: у Азербайджані, 32 % переселенців з Нагорного

Карабаху досі мешкають у тимчасовому житлі, наданому у дев'яностих роках минулого століття, так званих колективних центрах, 20 % – у родичів, 12 % – у глинобитних хатах, близько 8 % – у захоплених квартирах. І лише чверть ВПО переселилися до новозбудованого житла. Окрім того, ВПО у Азербайджані мають право лише на тимчасове користування житлом і землею. Вони не отримують житло у власність і повинні підписувати документи, які забороняють їм його продавати, дарувати чи перепланувати. Власників серед них 15%, тоді як серед місцевого населення – 83%<sup>54</sup>.

У Грузії більшість ВПО продовжують жити у непридатних умовах, у родичів або знайомих, у найманих квартирах, а близько 45 % – у так званих колективних центрах, що були облаштовані одразу після прибуття ВПО на початку 1990-х: в лікарнях, готелях, будинках відпочинку тощо. За оцінкою спостерігачів ОБСЕ, близько 10% ВПО змогли поліпшити житлові умови, завдяки ініціативам уряду країни<sup>55</sup>.

У нашій країні розміщення ВПО органами влади відбувалось протягом 2014 та на початку 2015 років у закладах туристичної та оздоровчої сфери, гуртожитках різних форм власності (в подальшому так звані місця компактного поселення) із переконанням того, що це тимчасове явище і тимчасова потреба. Проте тимчасовість затягнулась на роки.

За результатами дослідження, проведеного ГО “Право на захист”, в місцях компактного поселення станом на травень 2016 року проживало трохи більше 1% від загальної кількості зареєстрованих на сьогодні ВПО (1696323 осіб) в 2014-2015 за різними джерелами в місцях компактного поселення проживало від 3 до 5 % ВПО.

Інші ВПО питання тимчасового житла вирішували самостійно.

Моніторинг питання функціонування місць компактного поселення засвідчив наявність конфліктної ситуації того чи іншого ступеня майже в кожному закладі.

Нагадаємо, що за законодавством на органи державної влади покладено обов'язок забезпечення ВПО тимчасовим житлом протягом шести місяців з дати взяття на відповідний облік за умови оплати ВПО комунальних послуг. Цей строк може бути продовжений для визначених категорій. Планувалось, що за цей строк мають бути запроваджені програми забезпечення постійним житлом шляхом будівництва, пільгового кредитування та інше.

---

54 *Evaluation Report. Azerbaijan Internally Displaced Persons Youth Support Project “Youth Skills and Business Development”.* / Social Development Europe and Central Asia, January, 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2015/04/24/090224b082e03900/1\\_0/Rendered/PDF/Evaluation0rep0business0development.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2015/04/24/090224b082e03900/1_0/Rendered/PDF/Evaluation0rep0business0development.pdf)

55 *Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду.* / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac\\_probl-a598d.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_probl-a598d.pdf)

Проте, до цього часу реалізовано лише точкові ініціативи вирішення житлових проблем ВПО за рахунок коштів місцевих бюджетів та донорів. А також постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 861 врегульовано питання взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень осіб з інвалідністю – учасників антитерористичної операції та сім'ї загиблих військових з числа ВПО.

Основною проблемою місць компактного проживання стала неспроможність власників закладів, в яких були розміщені ВПО, покривати за рахунок власних коштів витрати, пов'язані з їх проживання, не всі сплачують за комунальні послуги, як це передбачено законодавством (оскільки послуги цим закладам надаються постачальниками за промисловими тарифами, що є непосильним для ВПО, враховуючи розмір щомісячної адресної допомоги на проживання), що призводить до заборгованості перед постачальниками.

Не отримуючи компенсації за витрати, що були понесені суб'єктами господарювання, а також не маючи змоги використовувати заклади за призначенням (та отримувати дохід), вони наполягають на переселенні ВПО в інші місця або оформленні звичайних договорів надання послуг з проживання.

Негативним прикладом затримки вирішення цього питання є ситуація навколо санаторно-курортних закладів Одеської області, в яких з літа 2014 були розміщені внутрішньо переміщені особи з інвалідністю.

Вказану проблему детально висвітлено у Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2015 рік.

Частково житлове питання могло б бути вирішено за рахунок використання фондів соціального житла та житла для тимчасового проживання. Проте до нормативних актів, що регламентують взяття на обліки потребуючих житла то чи іншого виду, незважаючи на неодноразові вимоги Уповноваженого протягом двох років, відповідних змін не внесено.

Так, питання забезпечення реалізації права ВПО на отримання соціального житла або житла з фондів житла для тимчасового проживання можливо вирішити адаптацією до ситуації ВПО постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання реалізації Закону України "Про житловий фонд соціального призначення" від 23.07.2008 №682, якою зокрема затверджено Порядок взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього; та постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для



тимчасового проживання” від 31.03.2004 № 422. Особливо це стосується переліку документів, подання яких є підставою для взяття на відповідні обліки. Ці зміни необхідні як запобігання порушенням питань нецільового використання цих фондів житла.

Крім того, зазначимо, що житлова проблема ВПО підсилена ще й відсутністю процедури компенсації за втрачене/зруйноване житло на неконтрольованій території (отримані кошти люди могли б витратити на придбання нового).

Це питання наразі не вирішено на законодавчому рівні.

Зважаючи на складну ситуацію, в якій опинилися мешканці населених пунктів, де проводилась антитерористична операція, Уповноваженим з прав людини також зверталася увага органів державної влади на необхідності прискорення законодавчого врегулювання питання відновлення або надання компенсації за житло, яке було зруйновано (пошкоджено) внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції.

На сьогодні ми вже маємо судову практику задоволення позовів щодо виплати компенсації за втрачене (зруйноване) житло в зоні проведення АТО на підставі статті 19 Закону України “Про боротьбу з тероризмом”, якою передбачено, що відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом. Такі рішення на користь постраждалих громадян були ухвалені Апеляційним судом міста Києва та Слов’янським районним судом Донецької області.

Водночас маємо зауважити, що існуюче законодавство передбачає наявність позасудового механізму відшкодування шкоди, завданої терористичним актом.

У Верховній Раді України зареєстровані та знаходяться на розгляді декілька законопроектів щодо відшкодування збитків за зруйноване або пошкоджене житло під час проведення антитерористичної операції, подані народними депутатами. Однак, рішення Верховною Радою України відносно них до цього часу не прийнято.

Виходячи з ситуації, коли держава на цьому етапі не в змозі безпосередньо забезпечити ВПО житлом одним із варіантів вирішення даної проблеми для ВПО лишається оренда житла.

Проте на сьогодні наявна інформація про упереджене ставлення власників квартир до внутрішньо переміщених осіб, їхнє побоювання здавати їм житло через невпевненість в платоспроможності потенційних орендарів та можливості компенсувати збитки.

На підтвердження цього Уповноваженим з прав людини отримано звернення про розміщення на сайті приватних оголошень про надання в

оренду квартир, в яких зазначено, що наймачем не може бути внутрішньо переміщена особа або особа, яка має зареєстроване місце проживання на тимчасово непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей.

Оскільки у зазначених оголошеннях про здачу в оренду житла містилися вимоги щодо відмови в укладенні договору оренди житла для ВПО, що порушує принцип рівності та недискримінації та суперечить нормам чинного законодавства, Уповноваженим з прав людини було направлено звернення до власника сайту з вимогою привести тексти оголошень про здачу в оренду квартир у відповідність із нормами антидискримінаційного законодавства. За результатами реагування адміністрацією сайту видалено оголошення, в яких зазначено про неможливість надання житла в оренду ВПО. Додатково, адміністратором сайту налаштовано спеціальні фільтри, які дозволять контролювати розміщення приватних оголошень та здійснювати перевірку їх змісту модератором.

Переселенців, в свою чергу, турбує висока вартість оренди, яка пропонується на ринку (масове переміщення підвищило попит на оренду житла та підвищило її вартість).

Зменшення податкового тягаря на договори оренди житла з ВПО стимулювало б орендодавців іти назустріч переселенцям у наданні житла, а також частково знизило б вартість проживання для цієї категорії громадян.

На сьогодні це питання вже розглядається і народними депутатами України. Зокрема, у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України, щодо оренди житла внутрішньо переміщеними особами” (реєстраційний № 3844), яким пропонується внести зміни до Податкового кодексу України щодо звільнення орендодавців від сплати податку на доходи фізичної особи на кошти, отримані від здачі в оренду житла для ВПО, а також встановити податкову пільгу для ВПО, які самостійно вирішують свої житлові проблеми, орендуючи житло.

Крім того, доцільно розглянути питання страхування житла орендодавця за рахунок держави на період дії договору оренди з ВПО. Ця новація може бути поштовхом для легалізації договірних відносин з орендодавцями, а відтак й забезпечувати можливість оформлення ВПО субсидії на житлово-комунальні послуги.

Врешті-решт запропоновані заходи будуть потребувати менше витрат з державного та місцевих бюджетів, ніж інша форма забезпечення тимчасовим житлом ВПО.

Натомість замість стимулювання надання в оренду житла ВПО маємо негативні приклади, зокрема в процесі здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО, закликів органів влади до

власників житла щодо підтвердження або спростування інформації про фактичність проживання ВПО, що супроводжуються незаконною передачею та розголошенням їх персональних даних.

Наприклад, у березні 2016 року на офіційному веб-сайті Бердянської міської ради управлінням праці та соціального захисту населення було розміщено перелік адрес фактичного місця проживання ВПО в м. Бердянську Запорізької області із проханням до мешканців міста перевірити достовірність проживання переселенців за вказаними адресами.

У зв'язку з цим Уповноваженим з прав людини було направлено відкрите звернення Міністру соціальної політики України, в якому було наголошено, що заклики до місцевої громади щодо відслідковування місця проживання ВПО можуть призвести до негативних наслідків, стигматизації та нетолерантного ставлення місцевої громади до переміщених осіб.

Однак у серпні 2016 року у м. Рубіжному Луганської області ситуація повторюється. Зокрема, було виявлено факт розміщення на інформаційних стендах одного із багатоповерхових будинків списків із зазначенням прізвища, імені, по батькові та місця проживання (назва вулиці, номер будинку, номер квартири) 36-ти ВПО, які перебували на обліку в місцевому управлінні соціального захисту населення.

Вказана ситуація склалася у зв'язку з необхідністю проведення державними соціальними інспекторами масових перевірок достовірності фактичного проживання ВПО за адресами, вказаними у довідках (перевірки мають відбуватися шляхом відвідування помешкань кожної ВПО персонально). Проте через обмеженість людських та матеріальних ресурсів органів соціального захисту населення, особливо в східних регіонах, органи соціального захисту населення, нехтуючи вимогами законодавства про захист персональних даних, стали застосовувати механізм публічного розголошення персональних даних, з метою залучення до перевірок сусідів, орендодавців житла тощо.

За результатами встановленого факту порушення законодавства про захист персональних даних працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини було складено протокол про адміністративне правопорушення на посадову особу управління праці та соціального захисту населення Рубіжанської міської ради, який передано до суду.

Рубіжанський міський суд Луганської області, розглянувши 10.10.2016 матеріали справи про адміністративне правопорушення, що надійшли із Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, ухвалив постанову, якою визнав посадову особу винною у порушенні законодавства про захист персональних даних та наклав на

неї адміністративне стягнення у вигляді штрафу в сумі 5100 грн (300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

***Розроблення та впровадження варіативних заходів забезпечення житлом ВПО є одним з найголовніших завдань органів держави при напрацюванні довгострокових рішень щодо процесу масштабного внутрішнього переміщення.***

### **8.3. Виборчі права ВПО**

Суспільство продовжує турбувати питання відсутності механізму реалізації права ВПО на участь у місцевих виборах (**нагадаємо, право брати участь у місцевих виборах відповідно до чинного законодавства мають лише громадяни, офіційно зареєстровані за місцем проживання не території певної громади**), яке передбачено статтею 8 Закону № 1706.

На сьогодні значна частина ВПО фактично імплементована в місцеві громади – їх діти відвідують дитячі садочки, школи, вони працевлаштовані або розпочали власний бізнес, потребують адміністративних, соціальних послуг або послуг в сфері охорони здоров'я, користуються інфраструктурою. Відповідно задоволення цих потреб залежить якраз від прийнятих рішень місцевою владою. Тому, ВПО повинні мати право голосу, аби обрати ту місцеву владу, яка зможе подбати, у тому числі, й про їх потреби.

Крім того, ці люди, навіть після завершення окупації або настання миру і спокою на території Донбасу, з різних причин найближчим часом не повернуться до своїх домівок. Ймовірно, вони залишаться проживати в тій громаді, де вже облаштувалися, розпочали нове життя. Однак без права голосу вони навряд чи зможуть відчувати себе повноцінними членами громади та бути почуті місцевою владою.

Тому з боку держави має бути зроблено все можливе, щоб ВПО брали активну участь у прийнятті рішень щодо свого майбутнього.

На переконання Уповноваженого з прав людини, неможливість реалізації права ВПО на участь у місцевих виборах – це серйозна форма дискримінації за ознаками місця проживання та належності до внутрішньо переміщених осіб і суперечить стандартам міжнародного права, Конституції, законам України, а також зобов'язанням України щодо забезпечення сталої інтеграції внутрішньо переміщених осіб за місцем переміщення.

*Прагнувши захистити інтереси ВПО, Уповноважений з прав людини перед місцевими виборами 2015 року звернулася з відкритим зверненням до народних депутатів України, в якому наголосила на необхідності вирішення питання реалізації ВПО своїх виборчих прав на локальному рівні та закликала народних депутатів не зволікати з опрацюванням законопроектів, які знаходяться на розгляді у Верховній*

Раді України, й якнайшвидше поставити на голосування той з них, який найбільш зважено підійде до забезпечення широкого комплексу прав ВПО як учасників виборчого процесу.

Проте питання залишається актуальним до цього часу, оскільки прогалина щодо відсутності механізму участі у місцевих виборах ВПО у новій громаді не усунута.

***Питання щодо участі внутрішньо переміщених осіб у місцевих виборах остаточно може бути вирішено лише після прийняття Верховною Радою України відповідного законодавчого акта***

#### **8.4. Аналіз програмних документів щодо реалізації державної політики на сході України**

Після висвітлення питання реалізації прав ВПО та мешканцями тимчасово неконтрольованих територій пропонується аналіз виданого Кабінетом Міністрів України 11.01.2017 розпорядження № 8-р, яким затверджено План заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, яким, серед іншого, пропонується забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг.

Міжнародними організаціями та представниками громадськості підтримано План заходів та висловлено сподівання, що завдяки цій ініціативі Україна здійснить крок на шляху виконання своїх міжнародних зобов'язань у сфері захисту усіх громадян без дискримінації та попередження подальшого внутрішнього переміщення.

Можна погодитись, що вказаний План заходів це перший крок у формуванні державної політики по відношенню до окремих районів Донецької та Луганської областей, яка буде спрямована на мирне врегулювання конфлікту на сході України. Проте, сподівання на відновлення миру у східних регіонах можуть бути виправданими лише завдяки забезпеченню рівних прав та можливостей усіх громадян, які проживають по обидві сторони лінії розмежування.

Водночас поки будуть існувати різні підходи до реалізації їх прав, впроваджуватися дискримінаційні процедури відносно мешканців неконтрольованих органами державної влади територій (про що мова йшла в цьому розділі) важко буде завоювати прихильність людей, які опинилися в такій ситуації, а примирення та врегулювання конфлікту шляхом організації діалогу між громадянами та владою не матиме стійкого ефекту.



Звичайно, зарано говорити про дієвість цього плану, оскільки ще не підійшли строки виконання для перших завдань.

Проте аналіз Плану заходів та його потенційне значення як для населення окремих районів Донецької та Луганської областей, так і України як держави в цілому показав, що заходи, зокрема, які передбачають забезпечення можливості громадянам, які проживають на неконтрольованій території, отримувати психологічні, соціально-педагогічні, соціально-медичні, юридичні, інформаційні, освітні послуги, послуги з працевлаштування на контрольованій території, можуть бути недоступні для громадян з неконтрольованих територій з об'єктивних причин.

Так, для реалізації цієї можливості мешканцям тимчасово неконтрольованих територій Донецької та Луганської областей необхідно буде виїхати на підконтрольну територію, долаючи можливо й незначну відстань, але значні перепони: відсутність прямого сполучення, необхідність оплати високої вартості проїзду як з однієї, так і з іншої сторони лінії зіткнення, проходження процедури перевірок на блокпостах всіх рубежів, а в окремих випадках - зустрічаючись з проявами корупції серед співробітників органів, які забезпечують пропускний режим.

З Плану незрозуміло, в чому буде полягати передбачене вдосконалення порядку перетину лінії розмежування в частині спрощення процедури контролю за пропуском осіб та переміщенням товарів та вантажів, чи буде вирішено питання, які викликають найбільші нарікання з боку громадян при перетині лінії зіткнення як з однієї так і з іншої сторони: існування великих черг через тривалі перевірки осіб та транспортних засобів, особливо на блокпостах першого рубежу, заборону чинним Тимчасовим порядком перетину лінії зіткнення громадським пасажирським транспортом, за винятком нерегулярних перевезень окремих організованих груп людей за відповідним дозволом, виданим згідно з рішенням Координаційного Центру тощо.

Слід звернути увагу на опрацювання питання спрощення доступу до адміністративних послуг поблизу лінії розмежування, зокрема реєстрації актів цивільного стану. Такою процедурою можуть скористатися лише ті громадяни, хто укладає або розриває шлюб. Отримання свідоцтва про народження дитини або свідоцтва про смерть особи сьогодні можливе лише після судової процедури встановлення факту народження або смерті на тимчасово неконтрольованій території. Тобто, для реєстрації цих фактів особа має попередньо отримати рішення суду, відвідавши суд на підконтрольній Уряду території.

Безумовним позитивом є передбачення Планом заходів забезпечення організації та здійснення виплати заробітної плати, а

також попередження виникнення та зростання існуючої заборгованості, на визначених підприємствах, які здійснюють господарську діяльність відповідно до вимог законодавства України на неконтрольованій території. Водночас неохопленою залишається проблема погашення наявної заборгованості зі сплати заробітної плати, яка утворилась внаслідок проведення антитерористичної операції, працівникам інших підприємств, установ та організацій.

За результатами опрацювання проекту Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України (далі – Програма), метою якої є здійснення комплексних заходів з відновлення та розбудови миру у східних регіонах України шляхом стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад та завдань і заходів з її виконання, розміщеного на офіційному веб-сайті Міністерства, вважаємо за доцільне висловити наступні міркування.

Як вбачається, досягнення поставленої мети Програми полягає у виконанні програмних заходів за трьома стратегічними компонентами: відновлення критичної інфраструктури та ключових соціальних послуг у різних сферах; економічного відновлення; зміцнення соціальної стійкості та розбудови миру із застосуванням підходу, що базується на правах людини.

Необхідно зазначити, що досягнення мети Програми – відновлення та розбудови миру у східних регіонах – знов таки неможливе без виконання державою своїх зобов'язань – забезпечення рівних прав та можливостей усіх громадян, які проживають на цих територіях – й тих, хто має зареєстроване місце проживання у відповідному населеному пункті, й тих, хто перебуває на обліку внутрішньо переміщених осіб.

До тих пір, поки будуть існувати різні підходи до реалізації прав членів приймаючих громад та ВПО, впроваджуватися дискримінаційні процедури (перевірки фактичного місця проживання, обмеження права вибору банківської установи для отримання пенсійних та соціальних виплат, відмова у реалізації права через залишення органами державної влади паперових документів особи в приміщеннях, що наразі розташовані на тимчасово неконтрольованій території) важко буде досягнути примирення людей, які перебувають в різних обставинах, а також високого рівня згуртованості суспільства, толерантного відношення один до одного.

Це питання перш за все вирішується шляхом зміни чинного законодавства. Проте в проекті Програми до заходів внесено тільки розроблення проекту закону щодо забезпечення участі ВПО у місцевих виборах.

Так, відомо, що за ініціативи Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб створено робочу групу щодо підготовки проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення національного законодавства у сфері захисту прав ВПО. Представники Секретаріату Уповноваженого з прав людини входять до її складу. Групою складено план діяльності, до якого, до речі, входить розроблення законопроекту про місцеві вибори. Проте, закріплення в Програмі намірів зміни вищезазначених дискримінаційних положень законодавства, а також створення механізмів для реалізації ВПО всіх прав, передбачених законодавством України для її громадян, стане тим сигналом для внутрішньо переміщених осіб, який доведе, що вони не просто «соціальне навантаження на регіон», а нові рівні члени громади – її потенціал.

Рівні можливості учасників діалогу стануть основою його успішності.

Наступний аспект. Східні регіони прийняли найбільшу кількість ВПО, відповідно, чисельність місцевого населення в деяких населених пунктах, зокрема Донецької та Луганської областей, значно збільшилась, що в свою чергу спричинило неабияке навантаження в першу чергу на соціальну сферу, органи державної влади на місцях та органи місцевого самоврядування.

Відтак масове внутрішнє переміщення має стати підставою для розгляду питання збільшення штату органів, які забезпечують реалізацію прав громадян, їх ресурсне забезпечення. І в першу чергу це органи соціального захисту, органи, що надають адміністративні послуги, тощо. Моніторингові візити представників Секретаріату Уповноваженого у 2016 році показали неспроможність органів на місцях в населених пунктах Луганської, Донецької, Запорізької та Дніпропетровської областей, в яких на обліку перебуває найбільша кількість ВПО, оперативно вирішувати питання, що належать до їх компетенції. Підкреслюю, що від цього потерпають не тільки внутрішньо переміщені особи, а й члени приймаючої громади.

Для зняття цієї напруги, поряд з іншим, необхідно передбачити вжиття всіх можливих заходів для забезпечення належної роботи цих органів, підвищення кваліфікації їх працівників.

Однак Програмою передбачено заходи лише з відновлення повноцінної діяльності 15 органів соціального захисту населення в Луганській області.

Налагодження належного функціонування органів держави на місцях само по собі вже слугуватиме розбудові миру на сході держави.

Слід також звернути увагу на те, що дія цієї Програми поширюється на територію 5 регіонів, розвиток яких зазнав негативного впливу збройного конфлікту на сході країни, що є цілком логічним та доцільним.

Проте існує побоювання, що в інших регіонах, де також проживає значна кількість ВПО (наприклад: Київська – понад 57 тис. осіб), можуть штучно створюватися умови, які будуть підштовхувати ВПО до їх переміщення до регіонів, яким надається фінансова підтримка держави та цільового фонду багатьох партнерів для стимулювання соціально-економічного розвитку.

**Водночас слід констатувати, що програмних документів щодо де-окупації Криму Урядом до цього часу не представлено.**

### **8.5. Співпраця з міжнародними та громадськими організаціями в сфері захисту прав ВПО**

У 2016 році продовжувалась тісна співпраця Секретаріату Уповноваженого з прав людини з міжнародними та громадськими організаціями щодо захисту прав ВПО.

Вище було зазначено про проведення моніторингових візитів спільно з Данською радою з питань біженців та проектом Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Про впровадження проекту “Прифронтна інспекція” громадською організацією “Фундація.101”. За підтримки ГО “Донбас SOS” протягом грудня 2016 року представником Уповноваженого з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб проведено спілкування телефоном з громадянами України, які проживають на неконтрольованій території Донецької та Луганської областей. Щочетверга протягом місяця кожний охочий отримав можливість особисто звернутися до представника Уповноваженого, поставити запитання й отримати необхідні роз’яснення з тих проблемних питань, з якими вони зіткнулись під час реалізації своїх прав.

Для посилення моніторингу прав ВПО за ініціативи Секретаріату та підтримки проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» та ПРООН в Україні розроблюється методологія моніторингу дотримання прав ВПО, яка використовуватиметься працівниками Секретаріату та регіональними координаторами взаємодії Уповноваженого з громадськістю. Методологією також зможе скористатися будь-яка громадська організація, що опікується правами ВПО, та результати моніторингу направити в Секретаріат Уповноваженого для опрацювання та вжиття заходів реагування. Методологія включатиме варіативність отримання інформації в залежності від суб’єкта моніторингу (враховуватиме як

специфіку мандату Уповноваженого з прав людини, так і повноваження громадських організацій при здійсненні моніторингу). Застосування єдиних підходів до моніторингу надасть можливість виявлення як системних проблем, так і індивідуальних випадків порушення прав. Перша апробація відбулась в чотирьох областях. Після доопрацювання методологія буде представлена широкому загалу.

В рамках реалізації Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спільно з неурядовими організаціями проекту “Ресурсний центр для допомоги вимушеним переселенцям 3.0” протягом жовтня-листопада 2016 року та в лютому 2017 року було проведено в п’яти областях України (Харківська, Львівська, Одеська, Запорізька, Полтавська) тренінги на тему: “Права людини та гендерна рівність”, в яких взяли участь *97 представників громадських організацій та активістів, які опікуються питаннями забезпечення прав ВПО.*

Під час тренінгів *учасники ознайомилися з фундаментальними засадами прав людини на міжнародній арені та в українських реаліях, стандартами ООН та Ради Європи, поняттями гендерної рівності, протидії дискримінації в Україні, законодавством про захист персональних даних, а також з основами національного законодавства щодо захисту прав ВПО.* Крім того, учасникам тренінгу було презентовано діяльність Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Вказані знання допоможуть більш ефективно здійснювати моніторинг дотримання прав ВПО та реагувати на порушення.

Робота щодо посилення спроможності громадських організації, що опікуються правами ВПО, продовжуватиметься також у 2017 році.

## **8.6. Пропозиції та рекомендації**

***1. З метою уникнення різних підходів до реєстрації місця проживання ВПО необхідно прийняти проект Закону України “Про внесення змін до статті 3 Закону України “Про свободу переміщення та вільний вибір проживання в Україні” (реєстраційний № 4022а) та провести роз’яснювальну роботу серед органів, що забезпечують реалізацію прав ВПО, щодо особливостей реєстрації їх місця проживання.***

***2. З метою уникнення повторення існування тривалого періоду неузгодженості між положеннями Закону та підзаконними актами, необхідно невідкладно вжити заходи для розроблення та внесення змін до підзаконних актів після прийняття відповідних новацій на законодавчому рівні.***

***3. Періодично проводити навчання як працівників центральних апаратів органів державної влади, так і працівників місцевих органів та органів самоврядування з питань дотримання прав***



людини та належної правозастосовної практики, з метою уникнення випадків неналежного забезпечення прав громадян, зокрема внутрішньо переміщених осіб. Цьому також сприятиме забезпечення виконання юридичними службами органів своїх обов'язків на належному рівні.

4. З метою належного забезпечення реалізації права внутрішньо переміщених осіб на соціальний захист та пенсійне забезпечення Кабінету Міністрів України необхідно невідкладно вжити заходи для виправлення недоліків Порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365, та приведення їх у відповідність з чинними законодавчими та підзаконними нормативними.

5. Для уникнення випадків прийняття Урядом нормативних актів, що не узгоджуються з положеннями чинного законодавства, необхідно підвищувати рівень знань працівників міністерств, відомств, які залучаються до розроблення нормативно-правових актів, в питаннях стандартів прав людини, нормопроекування.

6. Кабінету Міністрів України розглянути питання внесення змін до постанови №505 щодо врахування органами соціального захисту при призначенні щомісячної адресної допомоги ВПО наявності у них на контрольованій території тільки житлового приміщення, придатного для проживання, удосконалення методики розрахунку розміру допомоги на сім'ю та збільшення граничного розміру допомоги для багатодітних родин.

7. З метою припинення ситуації триваючого порушення конституційного права значної кількості громадян необхідно невідкладно розробити механізм виплати пенсій та виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням всім громадянам України, включаючи мешканців окупованих та неконтрольованих територій, тих хто проживає за кордоном, взятий на облік ВПО або відмовився від цього статусу.

8. Створення спеціального механізму для реалізації застрахованими особами державних гарантій на соціальний захист у разі отримання ними професійного захворювання на підприємстві, яке залишилось на тимчасово неконтрольованій території.

9. Розробити та впровадити варіативні заходи забезпечення житлом ВПО.

10. Запровадження органами державної влади будь-яких контролюючих процедур, які становитимуть втручання (правомірне) в права громадян. Такі процедури мають бути

***забезпечені необхідними ресурсами та становити мінімально необхідний для досягнення цілі рівень обмежень для громадян.***

***11. Прийняти відповідні законодавчі зміни для вирішення питання участі внутрішньо переміщених осіб у місцевих виборах.***

## **РОЗДІЛ 9. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ПОЛІЦЕЙСЬКИХ, ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ ЗІ СЛУЖБИ, ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ**

Уповноважений з прав людини, керуючись статтею 101 Конституції України, Законами України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” та “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, здійснює системний та постійний моніторинг стану дотримання громадянських, особистих та соціально-економічних прав військовослужбовців, поліцейських, ветеранів військової служби та служби органів внутрішніх справ, осіб, визнаних інвалідами внаслідок травм або захворювань, отриманих у період проходження служби, ветеранів війни з числа вказаних осіб, членів сімей вищевказаних осіб.

Реалізуючи права та обов'язки Уповноваженого з прав людини у сфері демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, діяльність із запобігання та попередження порушення прав і свобод вищезазначених осіб здійснювалася за такими основними напрямками:

моніторингові візити до військових частин, підрозділів, установ військових формувань та правоохоронних органів;

розгляд скарг і заяв громадян, повідомлень про порушення прав громадян, розміщених в засобах масової інформації.

### ***9.1. Моніторингові візити до військових частин, підрозділів та установ військових формувань та правоохоронних органів***

У 2016 році, як і в попередніх роках, на стан додержання прав і свобод військовослужбовців Збройних Сил України, Національної гвардії України, працівників правоохоронних органів безпосередньо впливав характер завдань, визначених військово-політичним керівництвом держави та спрямованих на всебічне забезпечення збереження територіальної цілісності країни і проведення з цією метою антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей.

Протягом 2016 року здійснено 11 моніторингових візити (з них до районів проведення антитерористичної операції в сфері відповідальності ОТУ “Луганськ”, “Донецьк” та “Маріуполь” – 5) під час яких відвідано 36 військових частин та підрозділів.

Основана увага приділялася питанням всебічного матеріального забезпечення особового складу (продовольче, речове, медичне забезпечення, лазнево-пральне обслуговування, грошове забезпечення), забезпеченню зв'язком з рідними та близькими, розміщенню особового

складу (як в пунктах постійної дислокації військових частин та підрозділів так і в польових умовах в районах антитерористичної операції).

Результати моніторингів засвідчили, що порівняно з попередніми роками стан справ з дотримання прав військовослужбовців та їх всебічного забезпечення значно поліпшився. При цьому, це підтверджують як самі бійці, що з 2014 беруть участь в бойових діях на Сході країни, так і їх командири.

Разом із тим, за результатами опитувань командирів і посадових осіб з'єднань, частин і підрозділів, військовослужбовців, вивчення умов їхнього перебування на перших позиціях в смузі оборони встановлено, що низка проблем із дотриманням прав і законних інтересів військовослужбовців є суттєвими, не розв'язані протягом тривалого часу та потребують відповідного реагування та вирішення по суті.

З метою їх вирішення Уповноважений з прав людини зверталася до Уряду та керівників військових формувань та правоохоронних органів.

9.1.1. Під час одного з моніторингових візитів у листопаді 2016 року було встановлено, що незважаючи на задекларовану керівництвом держави заборону направлення військовослужбовців строкової військової служби в райони антитерористичної операції та відповідне рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності", уведене в дію Указом Президента України від 24.09.2014 № 744, у військовій частині 3057 Національної гвардії України проходять службу 90 військовослужбовців строкової військової служби, які, крім іншого, залучаються для несення служби на блокпостах та патрулювання по місту Маріуполю для підтримання громадського порядку.

*Уповноважений з прав людини звернулася з цього питання до Міністра внутрішніх справ, який фактично визнав залучення строковиків до несення патрульно-постової та вартової служби, а також служби на блокпостах (на підставі їхніх рапортів), але належних заходів реагування не вжив.*

*У зв'язку з цим направлено звернення Секретарю Ради національної безпеки і оборони України щодо реагування з порушеного проблемного питання та подання Президентові України відповідних висновків та пропозицій.*

9.1.2. Неповна укомплектованість бойових підрозділів і підрозділів забезпечення особовим складом призводить до надмірного навантаження на особовий склад, особливо в опорних пунктах на першій

позиції в районі антитерористичної операції, які часто мають значно більшу протяжність по фронту, ніж рекомендовано бойовими статутами. Це призводить до систематичної психічної і фізичної перевтоми, що може значно погіршувати морально-психологічний стан військовослужбовців і понижувати їхню боєздатність, провокує нещасні випадки і порушення військової дисципліни і правил безпеки.

Перевантаженість особового складу бойовим чергуванням і організацією побуту ускладнює організацію бойової підготовки під час перебування в районах бойових дій.

Зменшення штатної чисельності підрозділів дозволяє покращити формальний показник укомплектованості, але не розв'язує проблему, лише маскує її. Покриття некомплекту особовим складом, який відряджений з інших частин, не вирішує проблему в цілому, створює низку правових проблем і значно збільшує документообіг і навантаження на штаби.

Надто тривалий термін безперервного перебування особового складу в зоні бойових дій понад науково обґрунтовані рекомендації ще збільшує негативні наслідки перевантаження військовослужбовців, формує негативне ставлення особового складу до державного і військового керівництва.

Обмеження терміну перебування частин на першій позиції до 10 – 12 тижнів з обов'язковою ротацією через такий час дозволить значною мірою здолати зазначену проблему.

Багато командирів частин і підрозділів наголосили на необхідності надання їм права надавати за сприятливої обстановки офіційні по черзі вихідні дні особовому складу, який перебуває в зоні бойових дій, для відпочинку і вирішення побутових потреб.

Для поліпшення морально-психологічного стану військовослужбовців та їхніх родин командирами військових частин пропонувалося встановити обов'язкові додаткові короткострокові відпустки особовому складу після кожної ротації із районів антитерористичної операції.

9.1.3. Під час моніторингових візитів було вказано на неможливості забезпечити власними силами особового складу підрозділів належні санітарно-гігієнічні умови побуту у взводних і ротних опорних пунктах, які розташовані на передньому краї оборони, в спорудах за конструкцією ще часів першої світової війни. Нагальною є потреба виготовлення в промисловий спосіб і постачання модульних конструкцій захисних споруд з необхідним ступенем захисту, що можуть встановлюватися і розбиратися особовим складом підрозділів, які забезпечать належні санітарно-гігієнічні умови для тривалого проживання в них.



Через обмежені можливості заготівлі пального з місцевих ресурсів для обігріву місць проживання особового складу необхідним є централізоване планове постачання дров або паливних брикетів у війська та негайні зміни норм постачання твердого палива з розрахунку не на загальну кількість особового складу, а на кількість споруд і приміщень, які потребують обігріву, із створенням резервних запасів пального.

*Міноборони у грудні 2016 року поінформувало, що Центральним проектним інститутом Міноборони розроблено типовий проект інженерного обладнання районів оборони (опорних пунктів), який пройшов Державну експертизу у Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України. Відповідно до зазначеного проекту роботи з будівництва опорних пунктів 1-ої, 2-ої та 3-ої ліній оборони в районі проведення АТО на території Донецької та Луганської областей виконуються обласними державними адміністраціями України.*

*Крім того повідомлено, що в умовах осінньо-зимового періоду з метою забезпечення обігріву особового складу на взводних (ротних) опорних пунктах організовано централізоване забезпечення військових частин дровами та кам'яним вугіллям через структурні підрозділи Головного квартирно-експлуатаційного управління Міноборони, які обслуговують військові частини в районі проведення АТО.*

Неодноразово були виявлені проблеми з вчасним постачанням матеріалів для інженерного обладнання позицій. Зокрема у вересні 2016 року в 24 окремому штурмовому батальйоні "Айдар", на передньому краю смуги оборони через відсутність належного постачання до батальйону матеріалів для інженерного обладнання позицій бліндажі для підрозділів були перекриті колодами лише в один накат, що не забезпечувало необхідного ступеня захисту особового складу. Стіни в більшості бліндажів ґрунтові, гідроізолювані частково із матеріалів, наданих волонтерами. Це створювало проблему з надмірною вологістю, затопленням споруд під час дощів, температурним режимом в них і сушкою одягу і взуття в холодний період. Була відсутня обшивка траншей і окопів з тієї самої причини.

Запізнення з постачанням матеріалів призводить до того, що після первинного облаштування захисних споруд з недостатнім ступенем захисту їхнє переобладнання під вогнем противника пов'язане з значним додатковим ризиком для військовослужбовців, а в зимовий період ускладнене через неможливість застосування на передньому краї інженерної техніки.

9.1.4. Для ефективного спостереження за лінією зіткнення та передовими позиціями супротивника є нагальна потреба в тепловізорах та сучасних електронних засобах прихованого відеоспостереження з кутом огляду 360° з виводом зображення на монітори. Такі засоби спостереження у військах наявні в обмеженій кількості та й ті, як зазначають військовослужбовці, були надані волонтерами.

9.1.5. Отримання найвищого професійного рівня підготовки ще до прибуття в зону бойових дій є безумовним правом громадянина на військовій службі, першим обов'язком держави перед ними. Станом на сьогодні у військах якість підготовки в навчальних центрах оцінюють не вище ніж задовільну, часто як незадовільну.

Можливості підготовки безпосередньо в зоні АТО дуже обмежені. По-перше, через некомплект особового складу і його перевтому. По-друге, через відсутність навчальних та імітаційних боєприпасів. Для проведення занять з бойової підготовки командири навіть мусять купувати імітаційні засоби та навчальні боєприпаси за власний кошт через інтернет-магазини.

Міноборони інформувало, що протягом 2016 року система підготовки в навчальних центрах Збройних Сил України була спрямована на доукомплектування військових частин та підрозділів Збройних Сил України у зв'язку зі звільненням тих військовослужбовців, які були призвані за мобілізацією.

Зазначено, що наразі в Міноборони та ГШ ЗС України ведеться робота щодо впровадження у 2017 році нової системи підготовки за збільшеними термінами навчання.

9.1.6. Залишається невирішеною проблема забезпечення частин та підрозділів мобільною легкоброньованою технікою для евакуації поранених з поля бою, якої в частині підрозділів механізованих і мотопіхотних бригад немає, а там, де вона є, штатами не всюди були передбачені відповідні посади механіків-водіїв.

Окремі підрозділи частково забезпечені бронетранспортерами "Саксон", проте стосовно них виказувалися нарікання на незручність транспортування поранених, а також на недостатню прохідність у польових умовах та незначний моторесурс.

*Міноборони ще у січні 2016 року, опрацювавши рекомендації Уповноваженого з прав людини за результати моніторингових візитів до районів антитерористичної операції, здійснених у 2015 році, інформувало, що сили і засоби медичної служби забезпечують в повному обсязі надання медичної допомоги та на 2016 рік заплановано*

*закупівлю 160 одиниць санітарно-евакуаційної техніки, у тому числі, броньованої.*

*Після моніторингового візиту у травні 2016 року до ОТУ "Луганськ" Міноборони у липні 2016 року повідомило про поставку до військ 16 одиниць вказаної техніки та закупівлю до кінця 2016 року ще 15 одиниць (всього – 31 одиниця, замість повідомлених 160).*

На підтвердження зазначеної проблеми на інформаційних ресурсах в мережі Інтернет у грудні 2016 року було поширено відео-звернення одного з волонтерів до Президента України та Міністра оборони України (<http://ua.korrespondent.net/ukraine/3790020-volontery-vyniat-prezydenta-u-vidsutnosti-mashyn>), в якому він звертає увагу на те, що евакуація поранених з місць боїв в районі м. Дебальцеве (Світлодарська дуга) здійснюється засобами волонтерського автомобільного транспорту, тоді як відповідна штатна техніка у підрозділах просто відсутня. Отже проблема залишається невирішеною.

Гостро стоїть питання з ремонтом та технічним обслуговуванням евакуаційного автомобільного транспорту, який надійшов за мобілізацією з національної економіки. Через нестачу і низьку якість комплектуючих для автомобільної техніки, особовий склад в окремих випадках мусить купувати їх в торговельній мережі за власний кошт.

Під час моніторингу в окремих підрозділах 10 окремої гірсько-штурмової бригади було встановлено, що особовий склад не має при собі індивідуальних аптечок, вони зберігаються в розташуваннях підрозділів, що в зоні бойових дій є неприпустимим.

Потребує уваги і питання кадрового забезпечення медичних підрозділів. Кваліфіковані лікарі із числа тих офіцерів запасу, хто уклав контракт під час антитерористичної операції, часто не бажають продовжувати контракти через втрату можливості вчасно підтверджувати своє кваліфікацію за основною лікарською спеціальністю і через це втрату лікарської категорії. Некомплект лікарів в медичних ротах з'єднань є вже критичним і через зазначену проблему може збільшитися. Проблема вимагає негайного вирішення спільними зусиллями Міноборони і МОЗ.

Не оминули увагою командири з'єднань і частин під час спілкування і проблему щодо низької якості роботи медичних комісій, через яку на службу потрапляють особи з хронічними захворюваннями.

9.1.7. Через неможливість централізованого приготування і постачання гарячої їжі до всіх підрозділів в межах батальйонних районів оборони першого ешелону приготування їжі організовано переважно безпосередньо у підрозділах, у ротних і навіть взводних опорних пунктах. Значний некомплект підготовлених кухарів призвів до того, що

їжу готують переважно військовослужбовці без відповідної підготовки і належних санітарних документів.

Також, з питання харчування особового складу в пунктах постійної дислокації частин та підрозділів слід відмітити, що командування та особовий склад позитивно висловилися щодо експерименту з продовольчого забезпечення, який проводився на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 492 до 31.12.2015 у військовій частині А2238 (ВМС ЗС України), завдяки якому харчування особового складу стало більш різноманітним, корисним, поживним та якісним. Також в рамках експерименту було здійснено ремонт їдальні частини та заміна її обладнання на сучасне. Запропонована модель харчування варта подальшого впровадження в інших військових частинах.

9.1.8. Під час моніторингових візитів звернуто увагу на недостатню експлуатаційну стійкість, захисні і гігієнічні властивості військового одягу, взуття і спорядження, яке постачається у війська і не витримує умов експлуатації в зоні бойових дій. Опитані військовослужбовці висловлювали нарікання на якість форменого одягу (зокрема літнього польового костюму), який після 2 – 3 прань приходиться у занедбаний та зношений стан. У зв'язку з цим для зручності та збереження виданого обмундирування в польових умовах військовослужбовці нерідко використовують одяг, наданий волонтерами або придбаний за власні кошти. Таке становище не лише збільшує навантаження на родинний бюджет, що призводить до додаткової соціальної напруги. Носіння особовим складом різноманітного одягу ускладнює візуальну ідентифікацію і розрізнення осіб в зоні бойових дій, що може сприяти діям диверсійних і розвідувальних підрозділів противника в смугах оборони і тилу наших військ.

Пропонувалося дозволити виплачувати військовослужбовцям за контрактом за їхнього бажання грошову компенсацію замість стандартного військового одягу, взуття і спорядження і дозволити замість нього купувати більш якісні речі. Для цього окремим наказом визначити перелік дозволених зразків для носіння у разі самостійного придбання, визначених за конкурсом без обмеження ціни.

*Міноборони у липні 2016 року поінформувало, що з метою усунення передумов, які викликали скарги на якість курток утеплених польових зразка 2014 року, а саме на незадовільний захист від низьких температур, було покращено теплозахисні властивості куртки за рахунок використання для верху плащової тканини з пінним мікропористим покриттям та трикотажного ворсового начісного полотна типу "фліс" для підкладки утеплювача*

*куртки. З метою поліпшення якості костюмів літніх польових сплановано закупівлю на початку 2017 року костюмів із тканини зі складом бавовни та нейлону у пропорції 1:1.*

9.1.9. Військовослужбовцями висловлювалось невдоволення ситуацією щодо винагороди за безпосередню участь в антитерористичній операції, яка у 2016 році виплачується диференційовано, залежно від місця служби, в розмірі: 4200 грн – на лінії бойового зіткнення на глибину ротних опорних пунктів першого ешелону та 1200 грн – в інших місцях дислокації в межах району АТО. За їх переконанням, ця винагорода фактично втратила своє мотиваційне значення (особливо в розмірі 1200 грн), оскільки розмір грошового забезпечення в районі проведення АТО і в пунктах постійної дислокації майже однаковий.

*В Міноборони прийнято рішення про збільшення з 1 січня 2017 року розміру винагороди військовослужбовцям за безпосередню участь в антитерористичній операції.*

Були нарікання на незрозумілий та недосконалий порядок (механізм) призначення та виплати зазначеної винагороди військовослужбовцям, які несуть службу в районах АТО, де її розмір становить 1200 грн, за час виконання ними завдань в одиночному порядку (або в складі зведеного підрозділу, групи) на лінії бойового зіткнення на глибину ротних опорних пунктів першого ешелону оборони, де винагорода встановлена в розмірі 4200 грн. На думку військовослужбовців, такий порядок (механізм) потребує чітких роз'яснень, а то й вдосконалення.

*Міноборони наказом 28.09.2016 № 500 частково змінило порядок підтвердження виконання завдань зазначеними військовослужбовцями на лінії бойового зіткнення, надавши, зокрема, право на таке підтвердження командирам військових частин (зміни набрали чинності у листопаді 2016 року). До цього відповідні документи про підтвердження видавалися тільки органами військового управління (штабом АТО, штабами оперативно-тактичних угруповань), що ускладнювало їх підготовку, а іноді командири просто не подавали ці документи, пояснюючи це складним порядком їх проходження.*

За результатами відвідування кораблів ВМС ЗС України було з'ясовано, що потребує вирішення питання компенсації плаваючому складу додаткових фізичних навантажень у зв'язку з особливими умовами служби на кораблях (судах).



Особливість проходження служби плавскладом передбачає тривале перебування на кораблях понад визначені норми робочого часу. Законодавством встановлено спеціальну виплату, яка повинна компенсувати їм додаткові навантаження, а саме – морське грошове забезпечення у розмірі 40 відсотків посадового окладу.

Разом з тим, в діючій структурі грошового забезпечення, в якій основну питому вагу становлять додаткові види (щомісячна додаткова грошова винагорода та премія), фактично нівельовано значення посадових окладів, а отже, розмір морського грошового забезпечення є незначним.

Під час відвідування батальйону патрульної служби поліції особливого призначення “Кіровоград” особовий склад батальйону виказував невдоволення тим, що з лютого 2016 року затримуються виплати за безпосередню участь в антитерористичній операції.

*МВС у липні 2016 року поінформувало, що кошти для виплати винагороди з лютого по червень 2016 зазначеним поліцейським були перераховані Головному управлінню Національної поліції України в Кіровоградській області тільки наприкінці червня 2016 року. Таким чином, факт затримки у виплатах МВС фактично підтвердило.*

9.1.10. Під час моніторингових візитів надходили численні звернення з питанням щодо можливості звільнення з військової служби військовослужбовців, які проходять службу за контрактами, укладеними ще до настання особливого періоду, дія яких відповідно до частини дев'ятої статті 23 Закону України “Про військовий обов’язок і військову службу” продовжена понад встановлені строки на період до оголошення демобілізації, а також, військовослужбовців, які уклали контракти на особливий період та довгий час проходять військову службу.

*Слід зауважити, що Уповноважений з прав людини поділяючи невдоволення військовослужбовців, з метою законодавчого врегулювання цього питання зверталася в рамках опрацювання проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про військовий обов’язок і військову службу” (реєстр. номер № 4689 від 18.05.2016) до Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони та Міністерства оборони України.*

*Міноборони у липні 2016 року поінформувало, що не підтримує пропозиції щодо законодавчого врегулювання порушеної проблеми.*

*На прийнятий 12.07.2016 Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про військовий обов’язок і військову*

*службу" Президентом України було накладено вето, яке не було подолано Верховною Радою України.*

*Разом з тим, 06.12.2016 Верховною Радою України було все ж таки прийнято Закон України № 1769-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби", яким порушене питання було врегульовано.*

9.1.11. Значна частина військовослужбовців обурені через "жадібність" держави до відзначення учасників АТО і бойових дій державними нагородами і відзнаками Міноборони. Військовослужбовці вважають себе обділеними увагою і піклуванням про себе з боку військового керівництва щодо відзначення державними нагородами і відзнаками Міноборони у порівнянні з особовим складом військ і органів МВС.

Уведення відзнак Міністра оборони України для кожного військовослужбовця учасника АТО, який не скоїв грубих порушень військової дисципліни, і вручення їх кожному військовослужбовцю до вибуття його із зони бойових дій може значною мірою розв'язати цю проблему.

Командири військових частин та їхні заступники по роботі з особовим складом наголошували на необхідності встановлення статусу учасника бойових дій і видачі відповідних посвідчень безпосередньо у військових частинах під час перебування в зоні АТО.

9.1.12. Значна частина офіцерів, зокрема із великим бойовим досвідом і найвищими державними нагородами, наголошували під час особистого спілкування про бажання звільнитися з військової служби за першої нагоди через соціальні проблеми їхніх родин, насамперед через відсутність житла і неможливість брати участь у вихованні власних дітей.

Визначення пунктів постійної дислокації там, де відсутні достатній житловий фонд і соціальна інфраструктура, загострює зазначену проблему.

Взагалі житлова проблема є однією з найгостріших.

Сама система забезпечення службовим житлом є недосконалою, адже після отримання такої квартири вона де-факто переходить у власність військовослужбовця, а отже, у разі переведення на нове місце служби чи звільнення, залишається у його користуванні.

Так, наприклад, на балансі будинкоуправління № 7 Київського КЕУ у військовому містечку в с. Дівички-1 знаходиться понад 400 квартир, які на 62 відсотки заселені особами, які на сьогоднішній день не мають відношення до військової служби (військові пенсіонери, ветерани

військової служби та члени їх сімей). Однак відселення з цих квартир до інших населених пунктів не може здійснюватись у зв'язку з тим, що військове містечко не відноситься до категорії так званих “закритих”. В той же час мешканці квартир не мають можливості їх приватизувати, чим також порушуються їх права.

У разі вивільнення окремих квартир командування приймає заходи до включення зазначених квартир до складу службових для подальшого їх заселення військовослужбовцями та членами їх сімей. Однак цей процес займає дуже багато часу, що унеможливорює оперативне вирішення проблеми забезпеченні житлом військовослужбовців.

Керівництвом органів військового управління справедливо порушується питання про необхідність запровадження системи надання службового житла за принципом “службова квартира за посадою”. Тобто конкретні службові квартири мають надаватися тільки у разі призначення військовослужбовця на відповідну посаду, а у випадку переведення чи звільнення він зобов'язаний її здати.

Звичайно, чітко усвідомлюючи наявні проблеми в цій сфері, припускаємо неможливість швидкого запровадження цього принципу забезпечення житлом. Але вважаємо за доцільне розглянути цю пропозицію та вжити заходи для її поступового втілення в життя (хоча б у якості експерименту в окремих гарнізонах).

У зв'язку з відсутністю службового житла спостерігається низька мотивація вступу громадян на військову службу за контрактом, незважаючи на грошове забезпечення, мінімальний розмір якого становить 7,0 тис. грн.

Військовослужбовці за контрактом здебільшого не забезпечуються житловими приміщеннями в гуртожитках та вимушені винаймати житло.

Компенсація за піднайом (найом) жилого приміщення згідно з відповідним Порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 450, цій категорії військовослужбовців не встановлена.

*Уповноважений з прав людини у січні 2016 року зверталася до Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони з пропозиціями щодо необхідності законодавчого врегулювання цього питання.*

*Слід зазначити, що з метою врегулювання зазначеної проблеми Урядом внесено на розгляд Верховної Ради України опрацьований Міноборони проект Закону України “Про внесення зміни до статті 12 Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” (реєстр. № 5027 від 12.08.2016), який*

*розглянуто у лютому 2017 року у першому читанні і положення якого будуть включені до іншого законопроекту з питання забезпечення житлом військовослужбовців (реєстр. № 4995 від 14.07.2016) у вигляді пропозицій при його підготовці до другого читання.*

Офіцерам відповідна компенсація виплачується вчасно, але її розмір не покриває фактичні витрати на піднайом (найом) жилого приміщення.

Так, наприклад, у місті Одеса військовослужбовець зі складом сім'ї 3 особи отримує 1725 грн. компенсації. У той же час вартість піднайому однокімнатної квартири в Одесі становить 4,5 – 5,0 тис. грн.

Також з аналізу наказів Міністерства оборони України, що є чинними в цій сфері регулювання (від 30.11.2007 № 737 та від 17.02.2016 № 80), вбачається, що вони суперечать Закону України “Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” та звужують права військовослужбовців на отримання відповідної компенсації.

Так, статтею 12 цього Закону передбачено, що розмір грошової компенсації за піднайом (найом) жилих приміщень визначається Кабінетом Міністрів України, що і було реалізовано у постанові Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 450. Законодавство не передбачає надання права керівникам центральних органів виконавчої влади на встановлення розміру компенсації.

У той же час пунктом 8.2 Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 30.11.2007 № 737, встановлено, що конкретний розмір грошової компенсації на відповідний рік визначається щороку в наказі Міністерства оборони України про бюджетну політику.

У відповідному наказі Міністерства оборони України від 17.02.2016 № 80 на 2016 рік були встановлені розміри компенсації, які є меншими за розміри, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 450.

Крім того, стосовно компенсації за піднайом (найом) жилого приміщення слід зазначити, що наразі, в контексті гостроти житлової проблеми, вбачається за необхідне розглянути питання про перегляд напряму використання обсягу бюджетних коштів, які спрямовуються на неї. Так, у разі запровадження системи довгострокового пільгового кредитування кошти, які використовуються на зазначену компенсацію можливо було б спрямувати на погашення частини позики за рахунок держави.

Під час спілкування військовослужбовці Одеського гарнізону, які прибули для проходження служби з окупованого Криму та мали в Криму

постійне житло чи службове житло, яке приватизували в порядку, передбаченому постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 420, поскаржилися на неможливість отримання ними компенсації за піднайом (найом) жилих приміщень, а також отримання постійного житла. Вважаємо, що їхнє обурення є справедливим, оскільки вони не мають доступу до житла, розташованого на окупованій території, та потребують відповідної компенсації у зв'язку з цим або надання їм іншого житла.

Вирішити це питання можливо шляхом ініціювання прийняття рішення щодо компенсації житла, яке залишилось на окупованій території, зазначеній категорії військовослужбовців (у натуральній чи грошовій формі), або надання можливості отримання ними постійного житла.

Слід також зазначити про ситуацію з питання забезпечення житлом у правоохоронних органах.

Під час моніторингового візиту у Лисичанському міському відділі поліції Головного управління Національної поліції в Луганській області було з'ясовано, що в міськвідділі проходять службу поліцейські, які до початку АТО працювали на території, що наразі є тимчасово окупованою. Житлом на новому місці служби вони не забезпечені, у зв'язку з чим вимушені винаймати житло, отримуючи за це компенсацію в розмірі всього 800 грн на місяць, у той час як ринкова вартість оренди житла в м. Лисичанську становить від 1000 до 2500 грн.

*МВС у липні 2016 року повідомило, що відповідно до статті 96 Закону України "Про Національну поліцію" керівники органів поліції мають право виплачувати поліцейським, які не мають власного житла в населеному пункті, де вони проходять службу і винаймають житло на підставі договору житлового найму, компенсацію за найом у розмірі, що не перевищує трьох мінімальних заробітних плат, визначених на перше січня відповідного календарного року.*

*З метою реалізації зазначених вище положень у Національній поліції було розроблено проект відповідної постанови Кабінету Міністрів України.*

*Також, з метою ліквідації диспропорції щодо порядку виплат грошової компенсації військовослужбовцям за піднайом (найом) жилих приміщень різних відомств, які спільно захищають цілісність та державний суверенітет України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, у 2015 році розроблено та подано на розгляд до Кабінету Міністрів України відповідний проект постанови Кабінету Міністрів України.*



*Однак, відповідно до протоколу засідання Урядового комітету з питань економічного розвитку та європейської інтеграції від 19.01.2016 № 1, прийняття рішення щодо проекту було відкладено.*

9.1.13. Під час відвідування військ вивчалось питання розміщення частин та підрозділів в пунктах постійної дислокації.

У ході моніторингового візиту до військових частин 58 окремої механізованої бригади, виведеної наприкінці 2016 року з районів АТО до визначеного пунктів постійної дислокації встановлено, що особовий склад підрозділів розташований переважно в пристосованих будівлях, які облаштовують власними силами за сприяння місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, волонтерів. Умови проживання не відповідають вимогам і нормам, встановленим Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України.

Частина військовослужбовців за контрактом орендують житло за власний кошт у приватних власників, частина тимчасово розташована в цивільних гуртожитках за плату. Один з підрозділів був розташований переважно в наметовому таборі.

Через неналежні умови розташування і некомплект особового складу встановлені для військовослужбовців норми робочого часу не дотримуються. Найбільше навантаження лягає на командний склад. Командний склад частин перебуває на службі майже цілодобово, через таке перенавантаження і відсутність належних умов для відновлення сил після перебування в зоні бойових дій виснажений фізично.

Попри наполегливу роботу, яка здійснюється командиром бригади та керівниками органів військового управління, за чинних умов неможливо забезпечити дотримання прав і законних інтересів військовослужбовців, повноцінного відновлення боєздатності частин і підрозділів через відсутність належних умов для їхнього проживання і службової діяльності.

За півтора роки з дня формування бригади пункти постійної дислокації не були підготовлені для розташування частин.

Земельні ділянки та розташовані на них будівлі і споруди м. Конотоп і смт Вороніжі споруди не були передані розпорядником (Міносвіти) до управління Міноборони. Існуючі будівлі, споруди, інженерні комунікації лише частково придатні для експлуатації, потребують капітального ремонту, перебудови, додаткового обладнання. Будівництво нових об'єктів в зазначених населених пунктах за весь час не розпочато. Через неврегулювання прав власності на земельні ділянки і споруди неможливо провести необхідні відновлюванні і будівельні роботи.

Будівництво казарми для особового складу в м. Глухів було виконано лише на 30 відсотків, особовий склад розташований переважно в наметах.

Належна інфраструктура для сформованих у 2014 – 2015 роках і переміщених до нових пунктів постійної дислокації військових частин не побудована. Через це порушуються права військовослужбовців, встановлені Конституцією і законами України. Відсутність належних умов для проживання і службової діяльності військовослужбовців збільшує соціальну напругу, негативно налаштовує частину військовослужбовців до державних інституцій. Таке недбале ставлення вищих органів державного управління до гарантування прав і законних інтересів військовослужбовців значно ускладнює комплектування Збройних Сил України військовослужбовцями за контрактом.

Також потребує вирішення питання виділення та ремонту фондів для розміщення військових частин (підрозділів) ВМС ЗС України, виведених з окупованого Криму або сформованих у 2014 – 2015 роках.

Капітальний ремонт будівель та приміщень 36 бригади ВМС ЗС України, який здійснювався підрядними організаціями за замовленням Міноборони, на час відвідування (жовтень 2016 року) не був закінчений та мав ознаки низької якості (відсутність або низька якість водостоків, вентиляції, гідроізоляції, інженерних мереж, сантехнічної фурнітури тощо). За таких умов під загрозою опинилась підготовка до опалюваного сезону та зими. Командуванням бригади “відремонтовані будівлі” в експлуатацію не прийняті.

Ремонт казарми № 4, їдальні, медичної роти, лазне-прального комплексу, спортивної зали, парку військової техніки триває до цього часу.

Наявний казармено-житловий фонд не дозволяє розмістити особовий склад бригади відповідно до штатної чисельності. Існує гостра потреба у будівництві гуртожитку для розміщення військовослужбовців за контрактом, офіцерів та членів їх сімей.

Під час відвідування військової частини А1325, яка сформована рік тому та протягом тривалого часу дислокувалася в с. Дачне в польових умовах, було з'ясовано, що особовий склад частини тільки в з середини жовтня 2016 року був розміщений в будівлі колишнього Центру морського космічного зв'язку, яка наразі не передана до фондів Міноборони, перебуває в аварійному стані та не пристосована для проживання (ремонт приміщень розпочався разом із заселенням особового складу, опалення здійснюється дровами, місця для умивання та банно-прального обслуговування, а також туалети розташовані на вулиці).

Схожа ситуація і у військовій частині А3821, де наразі триває ремонт будівель, а особовий склад розміщується в польових умовах.

Згідно з отриманою інформацією найближчим часом має розпочатися будівництво казарми та гуртожитку для особового складу, яке, за найоптимістичнішими прогнозами, триватиме не менше року.

Командування ВМС та військових частин всіма можливими силами та засобами вживають заходів для налагодження нормального побуту та забезпечення особового складу, але проблема залишається відкритою та потребує реагування з боку Міністерства оборони та відповідних органів квартирно-експлуатаційного та іншого забезпечення.

Проблема забезпечення житлом та інфраструктурою військових частин і підрозділів, яким змінено пункти постійної дислокації, та знову сформованих з початку 2014 року є системною і не розв'язана досі.

9.1.14. Викликає занепокоєння командування та особового складу питання подання військовослужбовцями електронної декларації, оскільки в ній інформація про місце служби та займану посаду є відкритою.

З поданням у 2017 році декларації за 2016 рік ймовірно можливо буде встановити кількісний склад та структуру військ (сил) та підрозділів, що наразить військовослужбовців на певні загрози за умов ведення бойових дій на сході України.

Для ВМС це питання є також актуальним з огляду на те, що у багатьох військовослужбовців в окупованому Криму залишилися рідні та близькі та вони не хотіли б розкривати своє службове становище.

Головною причиною порушення прав військовослужбовців, поліцейських, ветеранів військової служби та служби органів внутрішніх справ, осіб, визнаних інвалідами внаслідок травм або захворювань, отриманих у період проходження служби, ветеранів війни з числа вказаних осіб, членів сімей вищевказаних осіб вбачаю невиконання встановлених законами гарантій та зобов'язань перед ними з боку Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України. Відсутність визначеного законами державного фінансування призводить до того, що частина проголошених прав залишаються суто декларативними для значної частини зазначених категорій громадян.

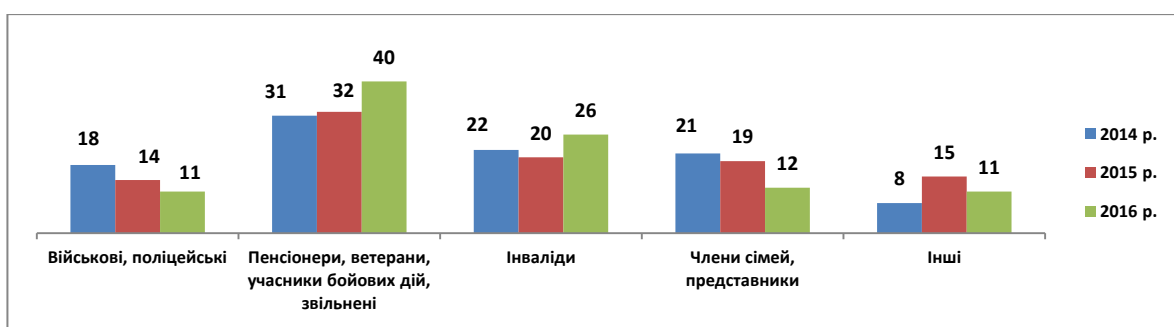
Зазначені проблеми, які порушують права або законні інтереси військовослужбовців, в комплексі негативно впливають на морально-психологічний стан військовослужбовців та їхніх родин, формують негативні настрої у суспільстві, зменшують мотивацію до укладання контрактів на військову службу. Розв'язання зазначених проблем сприятиме зростанню авторитету Збройних Сил, мотивації громадян до військової служби, водночас потребує швидких скоординованих рішень і заходів з боку Уряду, Міністерства оборони і профільних комітетів Верховної Ради України.

## 9.2. Розгляд скарг і заяв громадян, повідомлень про порушення прав громадян, розміщених в засобах масової інформації

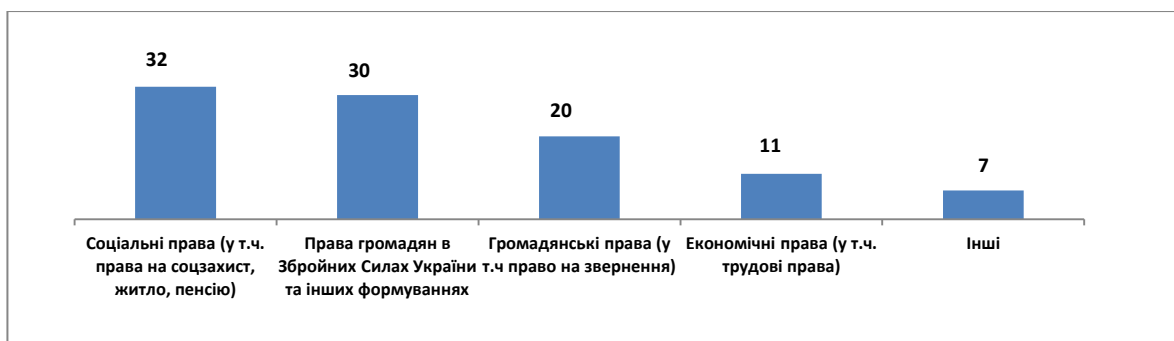
У 2016 році до Уповноваженого з прав людини надійшло 714 звернень, що на 371 звернення більше ніж у 2015 році (на 106 відсотків) та на 444 більше ніж у 2014 році (на 164 відсотків), що демонструє збільшення довіри з боку громадян до інституції Омбудсмена.

Аналіз звернень свідчить, що в основному до Уповноваженого звертаються звільнені військовослужбовці, військові пенсіонери та пенсіонери органів внутрішніх справ, учасники бойових дій та інваліди війни, ветерани.

Категорії заявників, у відсотках



Категорії порушених питань, у відсотках



За результатами розгляду звернень у 2016 році спрямовувалися запити до військових формувань та правоохоронних органів, державних органів та органів місцевого самоврядування.

У 28 відсотках випадків заявникам надані роз'яснення законодавства з порушених ними питань та рекомендації щодо захисту своїх прав та законних інтересів.

Переважно у зверненнях громадяни порушували питання щодо дотримання прав в таких сферах.

### 9.2.1. Права військовослужбовців.

У своїх зверненнях військовослужбовці та члени їх сімей, які подавали звернення в їх інтересах, здебільшого порушували питання щодо:

дотримання **права на належне лікування, медичне обстеження** (переважно звертались члени сімей військовослужбовців строкової військової служби) та встановлення ступеня придатності до військової служби.

*У ході проваджень по справах військової формування повідомляли про усунення порушень прав та направлення військовослужбовців на додаткове медичне обстеження;*

сприяння у **переведенні до інших місць служби** чи населених пунктів, а також, ротації з районів проведення антитерористичної операції.

*У більшості випадків порушені питання були вирішені;*

дотримання **права на отримання службового чи постійного житла**.

*Зазначена проблема є однією з найгостріших. За результатами моніторингу цієї проблеми вносилися пропозиції до органів військового управління та державної влади щодо необхідності її розв'язання. Разом з тим, ситуація протягом 2016 року суттєво не поліпилася;*

сприяння **звільненню з військової служби** військовослужбовців, які проходять службу за контрактами, укладеними ще до настання особливого періоду, дія яких відповідно до частини дев'ятої статті 23 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" продовжена понад встановлені строки на період до оголошення демобілізації, а також, військовослужбовців, які уклали контракти на особливий період та довгий час проходять військову службу.

*Як зазначалося вище, Уповноважений з прав людини з метою законодавчого врегулювання цього питання зверталася в рамках опрацювання проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" (реєстр. номер № 4689 від 18.05.2016) до Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони та Міністерства оборони України.*

*Міноборони у липні 2016 року поінформувало, що не підтримує пропозиції щодо законодавчого врегулювання порушеної проблеми.*

*Щодо прийнятого 12.07.2016 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" Президентом України було застосовано право вето, яке не було подолано Верховною Радою України.*



*Разом з тим 06.12.2016 Верховною Радою України було все ж таки прийнято Закон України № 1769-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби", яким зазначена проблема була врегульована;*

дотримання **права на збереження під час проходженням військової служби середнього заробітку** за попереднім місцем роботи та місця роботи (посади).

*За результатами вжитих заходів та звернення до Державної служби України з питань праці права військовослужбовців були поновлені;*

дотримання **права на звернення** до керівників військових частин (установ, організацій) та державних органів.

*За результатами вжитих заходів права на звернення в більшості випадків були поновлені, а винні посадові особи були притягнуті до дисциплінарної відповідальності у відповідності до статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення та статті 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України.*

Мали місце звернення до Уповноваженого з прав людини військовослужбовців, **порушення прав яких носили резонансний характер.**

Так, у зверненні військовослужбовця У., командира групи спецпризначення в/ч пп В2492, зазначалося про:

відмову у видачі йому та його підлеглим довідок про участь в бойових діях (*група в АТО з 2014 року – Савур-могила, Іловайськ, Дебальцево тощо*) та, як наслідок, неотриманням відповідного статусу;

невиплату грошового забезпечення та винагороди за безпосередню участь в АТО;

перешкоджанні наданні кваліфікованої медичної допомоги;

тиск на нього та підлеглих (заявник стверджував, що такий тиск здійснювався, зокрема, шляхом виведення його групи з району АТО в пункт постійної дислокації та розміщення в антисанітарних умовах у приміщенні, не придатному до проживання; через постійні усні погрози; ініціювання командуванням в/ч пп В2492 кримінального провадження стосовно них).

*За результатами вжитих заходів та проведення Військовою службою правопорядку ЗС України службового розслідування більшість прав військовослужбовців були поновлені, а винних посадових осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Окремі порушення не підтвердилися, хоча заявник після отримання з ВСП*

*відповіді за результатами службового розслідування не погодився з такими висновками (повторне звернення військовослужбовець відмовився подавати).*

Також у 2016 році вживалися **заходи із захисту прав військовослужбовців за повідомленнями про їх порушення, розміщеними у засобах масової інформації**, найбільш резонансними з яких були повідомлення:

щодо незадовільних умов розміщення та забезпечення військовослужбовців 53 окремої механізованої бригади Збройних Сил України на полігоні “Широкий Лан” (Миколаївська область), у зв’язку з чим вони були вимушені у лютому 2016 року самовільно покинути місце розташування бригади та пішки рушити до м. Миколаєва для звернення до вищого військового керівництва.

*У ході моніторингового візиту, здійсненого регіональним координатором взаємодії з громадськістю Уповноваженого з прав людини в Миколаївській області, було з’ясовано, що після публічного висвітлення наявних проблем ситуація з розміщенням та забезпеченням особового складу бригади суттєво поліпшилась. З питань, які залишилися невирішеними Уповноважений з прав людини звернулася до Міністра оборони України. Окремо було наголошено на неприпустимості тиску на військовослужбовців, які поскаржилися на умови їх перебування на полігоні.*

*Маємо зазначити, що в ході повторного моніторингового візиту до полігону “Широкий Лан”, здійсненого через півроку, було встановлено, що ситуація із забезпеченням та облаштуванням полігону суттєво поліпшилася;*

щодо неналежних побутових та санітарно-гігієнічних умов військовослужбовців в/ч пп В2830 зі складу варти, що супроводжувала у грудні 2016 року під час перевезення залізничним транспортом озброєння та військову техніку. На підтвердження цього в мережі Інтернет поширено відео в якому бійці розповідають про умови перебування варти у вагоні супроводження, вказуючи на проблеми харчування в дорозі, опалення та обладнання вагону тощо.

*Командування Сухопутних військ Збройних Сил України поінформувало про вжиття належних заходів з метою недопущення у подальшому подібних випадків;*

щодо повідомлених у лютому 2016 року у Інтернет-публікації начальником прес-служби 14 окремої механізованої бригади проблемних питань забезпечення та проходження військової служби учасників антитерористичної операції (виплата грошової винагороди за безпосередню участь в АТО, надання статусу учасників бойових дій,

звільнення в запас (демобілізація), забезпечення речовим майном тощо).

*Міноборони поінформувало про вжиття належних заходів з метою забезпечення прав військовослужбовців та усунення виявлених порушень.*

Залишилося невирішеним у 2016 році **питання щодо підвищення грошового забезпечення** військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу за рахунок збільшення розмірів посадових окладів та окладів за військовими (спеціальними) званнями, а також **встановлення єдиних умов грошового забезпечення**.

Уповноважений з прав людини, як і у 2015 році, порушувала це питання перед Прем'єр-міністром України.

Проте вимушені констатувати, що заходи, які вживалися профільними міністерствами та Кабінетом Міністрів України, не призвели до впровадження єдиної системи грошового забезпечення для вказаних осіб.

Слід зазначити, що Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р, визначені завдання щодо упорядкування системи грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу шляхом збільшення розмірів посадових окладів, окладів за військові звання, зменшення переліку та розмірів додаткових видів грошового забезпечення та поетапного перерахунку військових пенсій. Термін виконання – 4 квартал 2016 року. Разом з тим за станом на кінець 2016 року відповідних рішень Урядом прийнято не було.

#### *9.2.2. Права поліцейських, осіб рядового і начальницького складу*

У 2016 році поліцейські в основному скаржилися на те, що у **процедурі їх атестування допускалися порушення їх прав**, на відсутність законних підстав та об'єктивних даних для прийняття рішень про невідповідність займаним посадам та подальше звільнення через це зі служби.

На підставі системного аналізу законодавства, що регулює питання проходження служби у Національній поліції України, слід дійти висновку про обґрунтованість таких скарг з огляду на наступне.

Пунктом 9 розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про Національну поліцію України” (далі – Закон) визначено порядок призначення на посаду поліцейських працівників міліції, які виявили бажання проходити службу в поліції. Відповідно до цієї норми зазначені особи, за умови відповідності вимогам до поліцейських, визначених цим Законом, упродовж трьох місяців з дня опублікування

цього Закону можуть бути прийняті на службу до поліції шляхом видання наказів про призначення за їх згодою чи проходження конкурсу на посади, що замінюються поліцейськими, у будь-якому органі (закладі, установі) поліції.

Отже, законодавець визначив, що прийняття працівників міліції, які відповідають вимогам, визначеним статтями 49, 61 Закону, на службу до поліції здійснюється шляхом:

видання наказів про призначення за їх згодою;

проходження конкурсу на посади, що замінюються поліцейськими.

При цьому Законом встановлені чіткі часові рамки для такого призначення, які діють протягом трьох місяців з дня його опублікування (цей термін сплинув 07.11.2015).

Відповідно до пункту 10 розділу XI Закону працівники міліції, які відмовились від проходження служби в поліції та/або не прийняті на службу до поліції в тримісячний термін з моменту попередження про наступне вивільнення, звільняються зі служби в органах внутрішніх справ через скорочення штатів.

Таким чином, Законом визначений чіткій порядок та терміни прийняття працівників міліції на службу до поліції. І цей порядок не передбачає проведення загального атестування або переатестування.

У той же час частина 4 статті 52 Закону визначає, що комплектуванню в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції, за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади, може передувати або проведення конкурсу, або проведення атестації.

Статтею 57 Закону України “Про Національну поліцію України” передбачено атестування поліцейських проводиться з метою оцінки їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар’єри.

При цьому атестування поліцейських проводиться:

1) при призначенні на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу;

2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність;

3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність.

Слід зазначити, що атестування є індивідуальним заходом тоді як протягом 2016 року проводилася загальна атестація всіх поліцейських, що вже прийняті на службу, а це (загальна атестація) не передбачено Законом.

За результатами такого загального атестування також приймалися рішення і про звільнення поліцейських зі служби через службову невідповідність.

Порядок проведення атестування поліцейських визначено Інструкцією про порядок проведення атестування поліцейських, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 18.11.2015 за № 1445/27890 (далі – Інструкція). У пункті 1 Інструкції зазначено, що її розроблено з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри.

Відповідно до пункту 16 Інструкції атестаційні комісії при прийнятті рішень стосовно поліцейського повинні враховувати такі критерії: 1) повноту виконання функціональних обов'язків (посадових інструкцій); 2) показники службової діяльності; 3) рівень теоретичних знань та професійних якостей; 4) оцінки з професійної і фізичної підготовки; 5) наявність заохочень; 6) наявність дисциплінарних стягнень; 7) результати тестування; 8) результати тестування на поліграфі (у разі проходження).

Вважаємо, що кожен із зазначених критеріїв повинен бути позитивним для можливості прийняття рішення щодо відповідності займаній посаді.

Поширеними є випадки коли поліцейські під час тестування показували добрі результати, але за результатами співбесіди атестаційні комісії приймали рішення про звільнення через службову невідповідність.

При цьому в протоколі атестаційної комісії не вказувалося, якому саме критерію не відповідає поліцейський, та, відповідно, чому саме неможливо продовження його служби в органах Національної поліції.

Не зазначаються такі обставини і в наказі про звільнення.

За таких умов звільнені поліцейські масово звертаються до суду та виграють справи.

Виконуючи рішення судів Національна поліція поновлює їх на службі, але не призначає на посади та не пропонує посади для призначення, мотивуючи це тим, що суд не скасовує саме рішення атестаційної комісії.

При цьому мали місце випадки, коли органи Національної поліції на місцях директивно забороняли пропонувати посади поновленим поліцейським, в чому вбачаються ознаки дискримінації та суб'єктивізму, а також, порушення вимог статті 49<sup>2</sup> Кодексу законів про працю України (передбачено, що одночасно з попередженням про звільнення власник



або уповноважений ним орган пропонує працівникові іншу роботу на тому самому підприємстві, в установі, організації).

Підсумовуючи викладене, маємо зазначити, що на наше переконання, всі заходи з атестування та конкурсного відбору поліцейських мали завершитися до дня початку функціонування Національної поліції України (07.11.2015). Закон надав органам внутрішніх справ три місяці на перехід до нової системи, але у зв'язку з тим, що належна робота не була проведена, відбір та атестування продовжилися і у 2016 році, що спричинили масові порушення прав вже прийнятих на службу поліцейських.

*У рамках провадження за одним зі звернень поліцейського було проведено робочу зустріч з представниками Національної поліції України під час якої було звернуто увагу на необхідність вжиття заходів законодавчого та нормативно-правового характеру для вирішення проблемних питань, які порушують заявники щодо звільнення їх зі служби через службову невідповідність на підставі висновків атестаційних комісій.*

*Мусимо констатувати, що Національна поліція не прислухалася до висловлених зауважень та застережень, обмежившись повідомленням про те, що удосконалення Закону України "Про Національну поліцію України" не належить до її компетенції.*

### 9.2.3. Права осіб звільнених з військової служби, ветеранів війни та військової служби, а також, членів їх сімей

У 2016 році продовжували надходити звернення від учасників бойових дій з питання реалізації ними права на пільги, передбачені Законом України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", а саме, **права на першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, а також, права на безоплатний проїзд маршрутним автотранспортом.**

Моніторинг проблеми свідчить, що наразі наявні випадки коли місцеві органи влади відмовляють у **виділені земельних ділянок**, пояснюючи це їх відсутністю.

На такі рішення законних засобів впливу Уповноважений з прав людини не має, оскільки статтею 20 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен

призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

З огляду на системність проблеми, заслуговує уваги проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гарантій соціального захисту учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них в частині забезпечення жилою площею та першочергового відведення земельних ділянок” (реєстр. № 5125 від 15.09.2016), яким передбачено, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які передають земельні ділянки у власність або у користування відповідно до вимог статті 122 Земельного кодексу України для забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, відповідно до статей 12-16 цього Закону, **можуть надавати земельні ділянки житлово-будівельним (житловим) кооперативам, які створені особами, на яких поширюється дія цього Закону.**

Слід зауважити, що питання можливості передачі землі саме кооперативам, створеними учасниками АТО, свого часу опрацьовувалося і Київською міською державною адміністрацією, як варіант вирішення проблеми для мешканців міста Києва.

Що стосується забезпечення **права на пільговий проїзд** учасників бойових дій, інвалідів війни та ветеранів військової служби, то за результатами аналізу цього питання маємо констатувати, що порушена проблема носить системний характер, стосується всіх регіонів України та особливо гостро постала у 2016 році. Її першопричина полягає в тому, що в Законі України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” не передбачені відповідні видатки у вигляді субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію перевізникам їхніх витрат на безоплатний проїзд окремих категорій громадян.

Як засвідчив моніторинг проблеми, органи місцевої влади та місцевого самоврядування не в змозі віднайти достатньо коштів для забезпечення пільгових перевезень. В окремих регіонах, зважаючи на проблеми з відшкодуванням витрат на таке перевезення, свідомі перевізники за власний рахунок перевозять безкоштовно учасників антитерористичної операції та членів сімей загиблих бійців. Але в цілому це не має суттєвого впливу на ситуацію.

Проблема не була кардинально вирішена і у 2017 році. Можемо передбачити, що зазначене матиме негативні наслідки у зв'язку із недостатністю у місцевих бюджетах коштів на покриття таких видатків.

По суті це є скороченням соціальних зобов'язань держави перед громадянами і перекладанням фінансового тягаря з виконання низки державних соціальних програм на місцеві бюджети.

З порушеного питання Уповноважений з прав людини зверталась до Комітету Верховної Ради України у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю, але її застереження не знайшли відповідної реакції з боку Комітету.

Також мали місце **звернення учасників бойових дій, щодо захисту їх права на одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків і підвірних будівель, приєднання їх до інженерних мереж, комунікацій, а також позики на будівництво або придбання дачних будинків і благоустрій садових ділянок, встановленого Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”.**

Заявники зауважували, що наразі Кабінетом Міністрів України не затверджено порядок надання таких позик, як то передбачено вказаним Законом.

Державні органи, до яких звертаються громадяни, лише констатують факт неврегульованості цього питання.

З метою нормативно-правового врегулювання проблеми Уповноважений з прав людини звернулася до Прем'єр-міністра України. Опрацювання відповідними державними органами триває.

Розглядалося і **питання поновлення права на пільги, передбачені Законом України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, для всіх категорій членів сімей загиблих військовослужбовців та інших осіб.**

Свого часу на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону України “Про внесення зміни до статті 15 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” щодо посилення соціального захисту членів сімей загиблих” (реєстр. № 3150 від 18.09.2015), який передбачав загальне поновлення прав на пільги для членів сімей загиблих військовослужбовців та інших осіб.

У Комітет Верховної Ради України у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю направлялось звернення щодо необхідності посилення соціального захисту членів сімей загиблих військовослужбовців, у якому, окрім іншого, було висловлено про підтримку цього законопроекту.

У той же час Верховною Радою України прийнято Закон України від 02.02.2016 № 967-VIII “Про внесення зміни до статті 15 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” щодо посилення соціального захисту членів сімей загиблих” (далі – Закон № 967), яким були зняті обмеження в наданні пільг тільки членам

сімей військовослужбовців та деяких інших осіб, які загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції та під час участі в Революції Гідності.

Таким чином, Законом № 967 було вибірково відновлено пільги та гарантії, що в свою чергу є несправедливим по відношенню до інших категорій громадян, на яких поширюється дія Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” (членів сімей військовослужбовців, загиблих у Республіці Афганістан, та інших).

З цього питання в зазначений Комітет було направлено звернення щодо розгляду на засіданні Комітету питання щодо законодавчого врегулювання цієї проблеми. Комітет не підтримав внесені пропозиції.

**До Уповноваженого з прав людини зверталися звільнені військовослужбовці-учасники бойових дій щодо порушення їх прав на компенсацію сум податку на доходи фізичних осіб, утриманого з грошового забезпечення, що виплачено їм після звільнення.**

Відповідно пункту 168.5 статті 168 Податкового кодексу України суми податку на доходи фізичних осіб, що утримуються з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, особами рядового і начальницького складу у зв'язку з виконанням обов'язків несення служби, спрямовуються виключно на виплату рівноцінної та повної компенсації втрат доходів цієї категорії громадян.

За результатами аналізу порушеної проблеми встановлено, що Державна фіскальна служба України (а ще раніше Державна податкова служба України) надала роз'яснення, зі змісту яких вбачається, що після звільнення з військової служби військовослужбовець не виконує обов'язки несення служби та підстав для компенсації податку на доходи фізичних осіб, що утримується з будь-яких доходів таких платників, нарахованих та виплачених військовими частинами за раніше відпрацьований час, відсутні.

Разом з тим, як вбачається з вимог пункту 168.5 статті 168 Податкового кодексу України, дата виплати військовослужбовцю грошового забезпечення, нарахованого (донарахованого) відповідно до норм чинного законодавства, після дня звільнення з військової служби (або нарахованого ще під час служби, але виплаченого після звільнення) не впливає на право отримання таким військовослужбовцем компенсації податку на доходи фізичних осіб, оскільки ці виплати після звільнення не змінюють свій економічний зміст та є грошовим забезпеченням, гарантованим державою, яке військовослужбовець отримує у зв'язку з виконанням обов'язків несення військової служби.

Слід зазначити, що дійсно існують випадки, коли виплата грошового забезпечення здійснюється вже після того, як військовослужбовець був звільнений з військової служби, а саме, виплата додаткових винагород учасникам антитерористичної операції (наприклад, у разі документального підтвердження безпосередньої участі в АТО чи виконання певних завдань вже після звільнення), донарахування грошового забезпечення, виплата грошового забезпечення за час вимушеного прогулу за рішенням судових органів, тощо.

У ході провадження по справі Державна фіскальна служба України не визнала порушення прав звільнених військовослужбовців. У зв'язку з цим Уповноважений з прав людини змушена була звернутися до Прем'єр-міністра України щодо вжиття заходів організаційного та, за необхідності, нормативного-правового характеру для врегулювання проблемного спірного питання.

Масового характеру набули звернення до Уповноваженого з прав людини з **питання перерахунку та підвищення розмірів військових пенсій**, призначених відповідно до Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб".

У зв'язку з ситуацією, що склалась з перерахунком пенсій, призначених відповідно до Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб", розмір яких останній раз частково переглядався з 1 січня 2013 року, а майже в половини пенсіонерів – тільки з 1 січня 2008 року, а також у зв'язку з необхідністю встановлення єдиних умов грошового забезпечення військовослужбовців та поліцейських Уповноваженим з прав людини у 2016 році двічі порушувалися перед Урядом питання щодо необхідності підвищення грошового забезпечення за рахунок збільшення розмірів посадових окладів та окладів за військовими (спеціальними) званнями, яке дозволить також провести відповідний перерахунок військових пенсій.

У зверненнях до Кабінету Міністрів України наголошувалося, що в 2016 році підвищення грошового забезпечення військовослужбовців у черговий раз відбулося шляхом збільшення розміру його щомісячних додаткових видів (зокрема, щомісячних премій), а не за рахунок підвищення посадових окладів та окладів за військовим званням.

Це посилює існуючу диспропорцію в розмірах пенсій, призначених відповідно до зазначеного Закону, залежно від дати звільнення з військової служби, оскільки і цього разу такі пенсії не були перераховані.

Також було звернуто увагу, що за отриманою інформацією підвищення грошового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, Національної гвардії України та Держприкордонслужби



шляхом збільшення розмірів їх преміювання здійснено на підставі прийнятого 20.01.2016 на засіданні Кабінету Міністрів України рішення (пункт 6 протоколу № 3 засідання Кабінету Міністрів України).

Таким чином, вбачаються всі підстави стверджувати, що у 2016 році зміна розміру грошового забезпечення військовослужбовців вказаних державних органів відбулася за рішенням Кабінету Міністрів України, а отже, відповідно до статті 63 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” та пункту 1 Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 № 45 (далі – постанова № 45), виникли підстави для проведення перерахунку військових пенсій.

За результатами опрацювання звернення Уповноваженого з прав людини до Прем'єр-міністра України профільні державні органи повідомили про відсутність підстав для перерахунку зазначених пенсій.

Головним чином такий висновок спирався на тому, що проведення перерахунку пенсій у порядку, передбаченому статтею 63 Закону, можливе тільки за умови видання Кабінетом Міністрів України відповідної постанови.

Водночас такий висновок вважаємо суперечливим, оскільки, виходячи з норм статті 63 Закону і пункту 1 Порядку, затвердженого постановою № 45, прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України потребує перерахунок пенсії тільки у зв'язку із введенням для відповідних категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій.

У зв'язку зі зміною розміру хоча б одного з уже існуючих видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців норми вищевказаних актів законодавства не вимагають прийняття відповідної постанови Уряду. Перерахунок пенсій у зв'язку з такими обставинами згідно з пунктом 1 Порядку, затвердженого постановою № 45, здійснюється на підставі відповідного рішення Кабінету Міністрів України, яким, відповідно до параграфу 23 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, може бути й протокольне рішення.

*Слід зазначити, що Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р, визначені завдання щодо упорядкування системи грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу шляхом збільшення розмірів посадових окладів, окладів за військові звання, зменшення переліку та розмірів*

*додаткових видів грошового забезпечення та поетапного перерахунку військових пенсій. Термін виконання – 4 квартал 2016 року. Разом з тим, за станом на кінець 2016 року відповідних рішень Урядом прийнято не було.*

У 2016 році гостро постало питання щодо **дотримання права інвалідів, які проходили військову службу в Прикордонних військах КДБ СРСР, на отримання одноразової грошової допомоги у зв'язку з інвалідністю**, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаного з виконанням ними обов'язків військової служби.

Так, відповідно до пункту 6 статті 16<sup>3</sup> Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” та пункту 12 Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 25.12.2013 № 975, одноразова грошова допомога призначається і виплачується Міністерством оборони України, іншими центральними органами виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями та правоохоронними органами, а також органами державної влади, військовими формуваннями та правоохоронними органами, в яких передбачено проходження військової служби військовослужбовцями.

Пунктом 17 цього Порядку передбачено, що особам, звільненим з військової служби, виплата одноразової грошової допомоги здійснюється органом державної влади, який здійснював розрахунок під час звільнення з військової служби.

Заявники скаржаться на те, що при зверненні до Міноборони вони отримують відмови у призначенні такої одноразової грошової допомоги. Підставою цьому є те, що зазначені особи проходили службу у Прикордонних військах КДБ СРСР, а тому, на думку Міноборони, належним органом з виплати одноразової грошової допомоги є Державна прикордонна служба України.

У рамках провадження по одній зі справ Мінсоцполітики зазначило, що відповідно до законодавства та міжнародних угод колишні військовослужбовці, які є громадянами України в тому числі і ті, які проходили військову службу у військових та правоохоронних формуваннях СРСР та СНД, мають право на пенсійне забезпечення, пільги та гарантії передбачені чинним законодавством для військовослужбовців.

Згідно з роз'ясненням Мінсоцполітики виплату одноразової грошової допомоги мають здійснювати ті органи, звідки звільнявся військовослужбовець та які здійснювали його розрахунок під час звільнення з військової служби.

У свою чергу Адміністрація Держприкордонслужби поінформувала про відсутність у неї підстав для призначення та виплати одноразової грошової допомоги колишнім вказаним особам, зазначивши при цьому, що відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 02.01.1992 № 3 “Питання Державного комітету у справах охорони державного кордону України” Державний комітет у справах охорони державного кордону України є правонаступником лише колишнього Управління військ Західного прикордонного округу КДБ СРСР. Також було зазначено, що призов на строкову військову службу до Прикордонних військ КДБ СРСР та звільнення з цієї служби здійснювались на підставі наказів Міністра оборони колишнього СРСР, а звільнені військовослужбовці перебувають на військовому обліку у військових комісаріатах Міністерства оборони України. У зв'язку з цим, за висновком Держприкордонслужби, таким особам одноразова грошова допомога повинна призначатись та виплачуватись Міністерством оборони України.

У зв'язку з цим маємо звернути увагу, що відповідно до пункту 1 Положення про порядок комплектування, військового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення Прикордонних військ України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 04.11.1991 № 1781-XII, Прикордонні війська України створюються на базі Прикордонних військ СРСР, дислокованих на території України. З огляду на це є підстави вважати, що вони (а в подальшому – Держприкордонслужба) перебирають на себе завдання та обов'язки з соціального захисту військовослужбовців-прикордонників, у тому числі, звільнених з військової служби.

Зважаючи на суперечливість позицій зазначених державних органів з питання виплати військовослужбовцям-прикордонникам одноразової грошової допомоги Уповноважений з прав людини направила Прем'єр-міністру України звернення щодо вжиття заходів організаційного та, за необхідності, нормативного-правового характеру для врегулювання проблемного спірного питання.

До Уповноваженого з прав людини надходили **звернення від ветеранів військової служби**, які отримують пенсії відповідно до Закону України “Про прокуратуру” та інших законів, щодо **порушення їхнього права на забезпечення путівками до санаторно-курортних закладів з пільговою оплатою їх вартості**, встановленого пунктом 5 частини першої статті 6 Закону України “Про статус ветеранів військової

служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист”.

Заявники скаржаться на те, що при зверненні до військових комісаріатів їм відмовляють в наданні таких путівок з посиланням на Порядок 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, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 № 446.

У зазначеному Порядку передбачено, що державні органи забезпечують путівками до санаторно-курортних закладів лише осіб, на яких поширюється дія Закону України “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист” та які отримують пенсію відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Надання путівок ветеранам військової служби, які отримують пенсію за іншими законами, цим Порядком не регламентовано.

З метою нормативно-правового врегулювання проблеми Уповноважений з прав людини звернулася до Прем’єр-міністра України. Опрацювання відповідними державними органами триває.

Також у 2016 році завдяки вжитим заходам поновлено **право вдів загиблих (померлих) військовослужбовців на отримання довідок для оформлення пільг на комунальні послуги.**

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася громадянка П., якій Харківським обласним військовим комісаріатом було відмовлено в наданні довідки для оформлення пільг на комунальні послуги, які встановлені вдовам ветеранів військової служби Законом України “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист”.

Заявниця повідомляла, що її чоловік, який помер у 1996 році, прослужив у Збройних силах 37 років, нагороджений медаллю “Ветеран Вооруженных сил СССР” та звільнений з військової служби у 1985 році.

У ході провадження по справі було з’ясовано позицію військкомату з цього питання, яка, з посиланням на відповідні роз’яснення Департаменту соціальної та гуманітарної політики Міноборони, полягала у тому, що “статус ветеранів військової служби не може бути встановлений автоматично”, а “надання пільг вдовам (вдівцям) померлих осіб, які за життя не мали посвідчення ветерана військової служби, не передбачено”.

Не погоджуючись із зазначеним, керівництву Міноборони було скеровано звернення з вимогою вжити заходів для поновлення прав громадянки П. та інших пільговиків цієї категорії.

За результатами проведеної роботи Міноборони фактично визнало хибність попередньої позиції та поінформувало, що на адресу обласних та Київського міського військових комісаріатів надіслано відповідне розпорядження щодо видачі довідок для оформлення пільг таким вдовам загиблих (померлих) військовослужбовців та осіб звільнених з військової служби.

У 2016 році Уповноваженим з прав людини було внесено подання **щодо захисту права членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли) чи пропали безвісти під час проходження військової служби, на отримання посвідчення на право користування пільгами.**

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася громадянка С., якій Харківським обласним військовим комісаріатом було відмовлено у видачі відповідного посвідчення.

У ході провадження по справі за цим зверненням військкомат та командування Сухопутних військ Збройних Сил України поінформували про відсутність підстав для видачі посвідчення матері загиблого військовослужбовця, посилаючись на норми пункту 6 статті 18 Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, за якими право на пільги, передбачені Законом, мають право батьки загиблого військовослужбовця, які перебували на його утриманні.

При цьому посадові особи роблять висновок, що громадянка С. має надати документи про її перебування на утриманні сина.

Крім того, Харківський обласний військкомат цинічно зазначив, що боєць С., який загинув у 1985 році, на той час отримував грошове забезпечення у розмірі 5 крб., що значно нижче прожиткового мінімуму, та ніяк не може бути джерелом утримання батьків.

Тобто, за логікою посадовців, мати загиблого військовослужбовця, проводжаючи більш ніж 30 років тому сина в мирний час до війська, повинна була передбачити, що з ним трапиться трагічний випадок, і мала заздалегідь підготувати відповідні довідки для посадовців військкомату.

За результатами аналізу вказаних відповідей вбачається, що прийняте посадовими особами рішення суперечить як Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, так і постанові Кабінету Міністрів України від 28.05.1993 № 379 “Про посвідчення на право користування пільгами членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли) чи пропали безвісти під час проходження військової служби”.



Так, згідно з абзацом першим пункту 5 статті 12 Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” батькам та членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби, надається 50-відсоткова знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична, тепла енергія та інші послуги) в жилих будинках усіх форм власності в межах встановлених норм, передбачених законодавством.

При цьому обмеження щодо надання пільг (з розрахунку розміру середньомісячного сукупного доходу сім’ї) для цієї категорії пільговиків не встановлене (абзац четвертий пункту 5 статті 12 Закону).

Згідно з пунктом 13 статті 14 Закону особам, які мають право на пільги, гарантії та компенсації, передбачені Законом, видаються посвідчення. Форма та порядок видачі посвідчень встановлюються Кабінетом Міністрів України.

За результатами вжитих заходів та опрацювання в Міноборони Подання Уповноваженого з прав людини громадянці С. було видано відповідне посвідчення на право користування пільгами.

Розгляд звернень військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їх сімей **з житлових питань** свідчить, що житлова проблема залишається однією з найгостріших.

За результатами моніторингу цієї проблеми Уповноваженим з прав людини вносилися пропозиції до органів державної влади щодо необхідності забезпечення належними фінансовими ресурсами житлових програм при затвердженні Державного бюджету України на відповідний рік.

У той же час протягом останніх років для забезпечення житлом інвалідів війни, військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, що перебувають на квартирному обліку в органах місцевого самоврядування, військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів кошти з державного бюджету не виділялися. Не передбачені вони і на 2017 рік.

Таким чином, залишається лише констатувати, що пропозиції Уповноваженого з прав людини щодо розв’язання житлової проблеми громадян до цього часу залишаються не врахованими.

*9.2.4. Права осіб звільнених зі служби в органах внутрішніх справ та Національної поліції*

До Уповноваженого з прав людини протягом 2016 року, як і наприкінці 2015 року, продовжували надходити численні звернення працівників міліції з числа вагітних жінок та жінок, які мають дітей віком до трьох (шести) років, одиноких матерів, які мають дітей віком до чотирнадцяти років, **щодо звільнення їх зі служби в органах внутрішніх справ через скорочення штатів.**

Заявниці в такому звільненні цілком виправдано вбачають порушення гарантій на заборону їх звільнення з роботи, передбачених статтею 184 Кодексу законів про працю України.

Слід наголосити, що відповідно до пункту 17 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 № 114 (з наступними змінами), вагітні жінки і матері з числа осіб рядового і начальницького складу користувалися всіма правами і пільгами, встановленими законодавством.

Враховуючи зазначене, пільги та гарантії для вагітних жінок і жінок, які мають дітей, установлені статтею 184 Кодексу законів про працю України (в тому числі стосовно заборони звільнення з ініціативи власника або уповноваженого ним органу), поширюються також на відповідні категорії жінок, які проходили службу в органах внутрішніх справ.

Висновок МВС про те, що положення Закону України “Про Національну поліцію” є спеціальною нормою в галузі трудового законодавства і тому є пріоритетними, вважаються хибним, оскільки спеціальним законодавчим актом у сфері трудового законодавства є саме Кодекс законів про працю України.

Крім того, колишні працівники міліції (як жінки, так і чоловіки) повідомляли про випадки, коли кадрові та інші підрозділи органів внутрішніх справ після опублікування Закону України “Про Національну поліцію” відмовляли їм у прийнятті заяв про бажання проходити службу в поліції (посилаючись на невизначеність та відсутність відповідних розпоряджень керівництва), а з набранням чинності цим Законом – звільняли, посилаючись на те, що вони, не подали відповідні заяви про своє бажання служити в поліції і, таким чином, нібито відмовилися від такої служби.

Водночас мали місце випадки, коли міліціонери подавали такі заяви, але без будь-яких пояснень все одно були звільнені з органів внутрішніх справ і не були прийняті на службу до поліції.

Проте, за наявною інформацією, мали місце й випадки, коли кадровий підрозділ органу внутрішніх справ завчасно попереджав

жінок-міліціонерів, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною, щодо необхідності подання заяви про бажання проходити службу в поліції, що жінками було завчасно зроблено і вони були призначені на посаду поліцейського.

Отже, в практиці переходу працівників міліції на службу до поліції вбачаються подвійні стандарти та ознаки суб'єктивізму.

У зверненнях Уповноваженого з прав людини до МВС та Кабінету Міністрів України було звернуто увагу на те, що аналіз норм Закону України "Про Національну поліцію" свідчить, що однією з умов для прийняття рішення про звільнення працівника міліції через скорочення штатів є його відмова від проходження служби в поліції (пункт 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону), а отже для отримання такої відмови працівнику міліції повинна бути запропонована відповідна посада поліцейського.

Умова щодо звільнення з органів внутрішніх справ у разі неприйняття на службу до поліції у тримісячний термін з моменту попередження про наступне вивільнення (пункт 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону) може бути застосована, якщо відповідна заява працівника міліції про бажання проходити службу в поліції (пункт 9 Прикінцевих та перехідних положень Закону) не була задоволена з причин невідповідності його вимогам до поліцейських, визначених Законом (про що працівник міліції мав бути відповідним чином поінформований), або у зв'язку непроходженням конкурсу на посаду поліцейського.

В іншому випадку рішення про звільнення працівника міліції через скорочення штатів могли мати не об'єктивні, а суб'єктивні ознаки та призвести до зловживань керівників на місцях (наприклад, з причин особистої неприязні, необ'єктивної оцінки діяльності міліціонера, за ознаками статі тощо), що саме й убачається зі звернень колишніх працівників міліції.

*З метою поновлення прав колишніх міліціонерів-жінок Уповноваженим з прав людини скеровувалося відповідне звернення Прем'єр-міністру України, відповідь на яке надійшла від Міністра внутрішніх справ України. Результати аналізу цієї відповіді свідчать, що МВС не вбачає порушень законодавства в діях органів внутрішніх справ під час звільнення зі служби вказаної категорії міліціонерів.*

*При цьому мусимо зазначити, що про правову суперечливість у питаннях звільнення працівників міліції з органів внутрішніх справ свідчать і відповідні численні судові рішення, прийняті як на користь звільнених*

*міліціонерів, так і на користь МВС та Національної поліції України.*

Також до Уповноваженого з прав людини зверталися колишні працівники міліції, звільнені у листопаді 2015 року з органів внутрішніх справ у зв'язку з їх ліквідацією, **з питання розрахунку під час звільнення та виплати одноразової грошової допомоги при звільненні**, передбаченої статтею 9 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”.

*МВС фактично визнало несвоєчасність здійснення розрахунків зі звільненими працівниками міліції та поінформувало, що остаточно питання виплат одноразової грошової допомоги при звільненні було вирішено тільки у квітні 2016 року, тобто через півроку після ліквідації органів внутрішніх справ.*

Мали місце і випадки **відмови МВС та Національної поліції у виплаті одноразової грошової допомоги при звільненні** звільненим жінкам-міліціонерам, які на час звільнення зі служби перебували у відпустці для догляду за дитиною.

Так, у рамках провадження у справі за зверненням громадянки Л. МВС інформувало про причину, що, на думку МВС, унеможливила виплату заявниці одноразової грошової допомоги, яка полягала в тому, що на час звільнення зі служби вона не отримувала грошове забезпечення у зв'язку з перебуванням у відпустці для догляду за дитиною.

Уповноважений з прав людини за результатами аналізу законодавства в цій сфері та спираючись на відповідне роз'яснення Міністерства соціальної політики України внесла Міністру внутрішніх справ України подання Уповноваженого щодо забезпечення права колишніх працівників міліції з числа жінок на отримання одноразової грошової допомоги.

У поданні, зокрема, зазначалося, що відповідно до частини першої статті 9 Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” особам рядового, сержантського, старшинського та офіцерського складу, зокрема органів внутрішніх справ, при звільненні зі служби у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, які мають вислугу 10 років і більше, виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 50 відсотків місячного грошового забезпечення за кожний повний календарний рік служби.

Підстави звільнення зі служби, за яких не виплачується одноразова грошова допомога, визначені частиною третьою статті 9 зазначеного Закону.

Визначене законодавством право на отримання гарантованих державою виплат не може ставитись у залежність від обставин, у які потрапляє особа за незалежних від неї причин. Рівність прав гарантується Конституцією України (статті 21, 24).

Крім цього, було наголошено, що з порушеного питання Мінсоцполітики висловило свою позицію, яка полягає в тому, що одноразова грошова допомога при звільненні є обов'язковою гарантованою виплатою, яка проводиться за наявності підстав, визначених у вказаному Законі.

Зазначалося також, що Мінсоцполітики скерувало до МВС відповідне роз'яснення ще у грудні 2015 року.

*За результатами опрацювання Подання Уповноваженого МВС поінформувало про прийняття рішення щодо поновлення права колишніх працівників міліції з числа жінок на отримання одноразової грошової допомоги та надання ліквідаційним комісіям ГУМВС та УМВС України відповідного розпорядження щодо забезпечення її виплати відповідно до законодавства.*

Находили протягом року і звернення від звільнених поліцейських **з питання тривалого оформлення документів для призначення пенсії.**

В ході проваджень за такими зверненнями було встановлено, що причиною затримки в призначенні пенсій стало затягування зі створенням в Національній поліції України уповноважених органів, які мають оформлювати та подавати до органів Пенсійного фонду України документи для призначення пенсій звільненим із служби поліцейським.

У 2016 році **гостро постало питання з виплатою одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського,** встановленої статтею 97 Закону України “Про Національну поліцію”, тим поліцейським, яким інвалідність (втрата працездатності) встановлена під час служби в поліції чи після звільнення з поліції за травмами (каліцтвами) одержаними ними ще за часів служби в органах внутрішніх справ (міліції).

Проблема пов'язана з тим, що ця одноразова грошова допомога передбачена відповідно до законодавства для виплати у разі визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових



обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань поліції, чи пов'язаних із проходженням служби в поліції. У той же час більшість випадків з отримання поранень (травмам чи каліцтв) сталися ще до листопада 2015 року (створення Національної поліції) під час служби цих осіб в міліції.

У рамках проваджень за зверненнями колишніх поліцейських МВС у жовтні 2016 року поінформувало про опрацювання змін до Порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського, затверджених наказом МВС від 11.01.2016

№ 4, спрямованих на врегулювання проблеми.

Також було зазначено, що призначення одноразової грошової допомоги поліцейським, які раніше проходили службу в органах внутрішніх справ та отримали поранення, травму, захворювання тощо під час цієї, буде здійснено встановленим порядком через головні управління Національної поліції в областях після набрання чинності зазначених змін до вказаного наказу МВС.

*Наказ МВС від 12.09.2016 № 916 “Про внесення зміни до Порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського”, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 22.09.2016, набрав чинності 07.10.2016 (день його офіційного опублікування).*

Разом із тим звернення колишніх поліцейських не припинили надходити і після набрання чинності змінами до наказу МВС від 11.01.2016 № 4.

У зв'язку з цим слід зазначити, що 17.01.2017 за реєстр. № 5650 на розгляд Верховної Ради України внесено проект Закону України “Про внесення змін до статті 97 Закону України “Про Національну поліцію” щодо виплати одноразової грошової допомоги поліцейському”, яким порушену проблему запропоновано вирішити все ж таки на законодавчому рівні.

Також неврегульованим залишається **питання з виплатою одноразової грошової допомоги у разі інвалідності окремим особам рядового і начальницького складу, звільненим зі служби в Державній кримінально-виконавчій службі України.**

Так, громадянин Б. повідомив про відмову у виплаті йому одноразової грошової допомоги, зазначивши, що комісія Державної кримінально-виконавчої служби з розгляду питань щодо призначення і виплати відповідної одноразової грошової допомоги у своєму рішенні від 09.09.2016 вказала підставою відмови у виплаті відсутність порядку призначення одноразової грошової допомоги особам, яким встановлена

інвалідність і які були звільнені зі служби в період з 07.11.2015 до 09.12.2015.

У зверненні до Мінюсту в рамках провадження з порушеного питання було зауважено, що Закон України “Про міліцію”, на виконання статті 23 якого було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 850 “Про затвердження Порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без установаження інвалідності працівника міліції” (далі – Порядок), відповідно до Закону України “Про Національну поліцію”, втратив чинність. Однак, зазначена постанова є чинною та застосовується для призначення одноразової грошової допомоги відповідним категоріям громадян.

Відповідно до пункту 2 Порядку для осіб, яким встановлено інвалідність, днем виникнення права на отримання грошової допомоги є дата встановлення втрати працездатності, що зазначена в довідці медико-соціальної експертної комісії.

Згідно з підпунктом 2 пункту 3 Порядку грошова допомога призначається і виплачується у разі установаження працівникові міліції інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов’язків, а також інвалідності, що настала в період проходження служби в органах внутрішніх справ або не пізніше ніж через три місяці після звільнення із служби чи після закінчення цього строку, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце в період проходження служби в органах внутрішніх справ.

Як вбачається з матеріалів звернення, Комісія приймала рішення про відмову у призначенні одноразової грошової допомоги зважаючи на дату звільнення заявника, а не дату встановлення йому інвалідності.

Також наголошено, що у разі коли державний орган дійсно встановив певні прогалини у законодавстві, він мав вжити всіх можливих заходів для виправлення ситуації. Тим більш, якщо така законодавча невизначеність стосується питання соціального захисту громадян і в результаті чого можлива дискримінація за певними ознаками.

В іншому випадку проста відмова у призначенні гарантованої державою законної виплати може бути сприйнята як бездіяльність.

На кінець 2016 року питання залишилося невирішеним та залишається на контролі.

У ході одного із проваджень за зверненням звільненого співробітника ДСНС було встановлено, що **розмір одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), травми або поранення, захворювання чи інвалідності осіб рядового і начальницького**

**складу служби цивільного захисту** (встановлений відповідно до статті 118 Кодексу цивільного захисту України пунктами 2, 3 Порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), травми або поранення, захворювання чи інвалідності осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 908) **є значно меншим за розмір аналогічної допомоги, яка виплачується військовослужбовцям та поліцейським.**

Державна служба України з надзвичайних ситуацій у квітні та серпні 2016 року поінформувала про заходи, що здійснюються для законодавчого врегулювання порушеної проблеми. Разом з тим, до цього часу питання залишається невирішеним.

Масового характеру набули **звернення колишніх працівників міліції з питання перерахунку пенсій пенсіонерам органів внутрішніх справ**, призначених за нормами Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”.

У межах провадження за одним зі звернень МВС, Мінсоцполітики та Пенсійний фонд поінформували про відсутність наразі законних підстав для здійснення такого перерахунку пенсій.

Державні органи зазначили, що постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988 “Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції” (далі – постанова № 988) визначені складові та розміри грошового забезпечення для поліцейських. Постанова набрала чинності з 02.12.2015.

Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей” від 23.12.2015 № 900-VIII (далі – Закон № 900), який набрав чинності з 29.12.2015, доповнено частиною третьою статтю 63 Закону, яка стосується перерахунку раніше призначених пенсій. Перерахунок пенсій особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах цього Закону, здійснюється з урахуванням видів грошового забезпечення, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством для поліцейських.

При цьому відповідно до частини четвертої статті 63 цього Закону пенсії підлягають перерахунку у зв'язку зі зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій осіб рядового і начальницького складу або у зв'язку із уведенням для них нових

щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством.

За повідомленням державних органів, оскільки Закон № 900 набрав чинності з 29.12.2015 (постанова № 988 набрала чинності 02.12.2015) він не має зворотної дії в часі, а рішення Уряду щодо зміни розміру грошового забезпечення після цієї дати не приймалися, підстав для проведення перерахунку пенсій пенсіонерам органів внутрішніх справ немає законних підстав.

Як висновок, державні органи поінформували, що перерахунок пенсій пенсіонерам органів внутрішніх справ буде проводитися після чергового підвищення чи зміни складових грошового забезпечення поліцейських.

Крім того, пенсіонери органів внутрішніх справ скаржилися на те, що МВС та Національна поліція відмовляє їм у видачі довідок про відповідність посад працівників міліції, які вони займали перед звільненням, посадам поліцейських.

МВС в рамках проваджень зазначило про відсутність наразі нормативно-правових актів, які б регламентували порядок визначення рівнозначних посад поліцейських відносно посад працівників міліції.

У повторному зверненні до МВС, з посиланням на норми Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 № 45, було наголошено на тому, що виправданим є опрацювання вже зараз відповідного порядку прирівняння посад, який дозволить, у разі прийняття відповідного рішення, не зволікаючи провести перерахунок пенсій колишнім працівникам міліції.

У відповідь МВС у грудні 2016 року повідомило про створення в МВС робочої групи з питання відповідного прирівняння посад та залучення до цієї роботи ветеранських організацій органів внутрішніх справ.

Колишні працівники міліції у зверненнях порушували **питання про втрату ними права на пільги на сплату комунальних послуг**, які передбачалися статтею 22 Закону України “Про міліцію”.

З метою законодавчого врегулювання проблеми Уповноваженим з прав людини скеровувалося відповідне звернення Прем'єр-міністру України. Відповідь на нього надійшла від Міністра внутрішніх справ, який поінформував про заходи, що вживалися з метою забезпечення соціального захисту колишніх працівників міліції, зокрема про прийняття Закону України від 23.12.2015 № 900-VIII “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального

захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей” (далі – Закон № 900).

Проте Законом № 900, хоча й були поширені на колишніх працівників міліції гарантії, установлені Законом України “Про Національну поліцію” для поліцейських та членів їх сімей, питання щодо поновлення пільг і гарантій, які передбачалися для них і членів їх сімей статтею 22 Закону України “Про міліцію”, вирішено не було.

Слід також зазначити, що на розгляд Верховної Ради України внесено проект Закону України “Про внесення змін до Закону України Про Національну поліцію України” щодо встановлення пільг за користування житлом та житлово-комунальні послуги” (реєстр. № 4441 від 14.04.2016), яким передбачено встановлення для поліцейських та членів їх сімей пільг за користування житлом та житлово-комунальні послуги.

У разі реалізації положень цього законопроекту, на колишніх працівників міліції відповідно до вимог Закону № 900 будуть поширені зазначені пільги, встановлені для поліцейських.

У підтримку законопроекту направлено відповідне звернення в Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, де він перебуває на опрацюванні.

До Уповноваженого з прав людини надходили **звернення від ветеранів Національної поліції щодо порушення їхнього права на пільги**, встановлені законодавством для цієї категорії осіб.

Так, відповідно до пункту 6 частини першої статті 6 Закону України “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист” ветеранам Національної поліції і членами їх сімей, які проживають разом з ними, в жилих будинках усіх форм власності в межах норм, передбачених законодавством, надається 50-відсоткова знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична, теплова енергія та інші послуги), користування квартирним телефоном.

Однак заявники скаржаться на те, що при зверненні до підрозділів праці та соціального захисту населення за місцем проживання їм відмовляють в наданні пільг з посиланням на те, що у переліку осіб, яким за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам надаються пільги з оплати житлово-комунальних послуг, визначеному статтею 102 Бюджетного кодексу України, не передбачена така категорія, як ветерани Національної поліції, а також ця категорія відсутня в Єдиному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги.



З метою законодавчого врегулювання проблеми Уповноважений з прав людини звернулася до Прем'єр-міністра України. Опрацювання відповідними державними органами триває.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що результати моніторингу Уповноваженого з прав людини за дотриманням прав і свобод військовослужбовців, поліцейських, ветеранів військової служби та служби органів внутрішніх справ, осіб, визнаних інвалідами внаслідок травм або захворювань, отриманих у період проходження служби, ветеранів війни з числа вказаних осіб, членів сімей вищевказаних осіб свідчать про необхідність додержання вимог і вдосконалення певних норм чинного законодавства у цій сфері, забезпечення правової і фінансової стабільності системи державних соціальних стандартів, нормативів і гарантій, передбачених для зазначеної категорії громадян. Це сприятиме створенню гнучкої системи соціальних умов функціонування сектору воєнної безпеки і дозволить таким особам реалізовувати свої права і свободи у максимально можливому обсязі.

## РОЗДІЛ 10. ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ

### 10.1. Загальний стан дотримання принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків

Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у попередніх доповідях зазначалося, що національне законодавство є переважно гендерно-нейтральним, тобто таким, що не містить негативних дискримінаційних положень щодо чоловіків або жінок. Однак, успішність державної політики залежить не тільки від існуючих законодавчих норм, але й від правозастосовної практики, яка відображає реальний стан ефективності реалізації прав, закріплених у законах України.

У той же час практика десятирічного застосування Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» вказує на наявність в його нормах недоліків, які необхідно виправляти.

Так, до теперішнього часу визначення дискримінації за ознакою статі<sup>56</sup>, яке міститься в статті 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», змістовно відрізняється від визначення поняття дискримінації<sup>57</sup>, наведеного в статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Це призводить до різного тлумачення поняття «дискримінація» на практиці.

Недоліком Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» залишається відсутність санкцій за порушення його норм. Не визначеною залишається цивільна та адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Водночас, з метою усунення зазначених недоліків упродовж 2016 року в підкомітеті з питань гендерної рівності Комітету Верховної Ради України з прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин продовжувала діяльність робоча група з напрацювання комплексних змін до законодавства з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, до складу якої входять працівники Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Також недосконалою є система проведення гендерно-правової експертизи чинного законодавства, передбачена статтею 4 Закону

---

<sup>56</sup> Дискримінація за ознакою статі – дії чи бездіяльність, що виражають будь-яке розрізнення, виняток або привілеї за ознакою статі, якщо вони спрямовані на обмеження або унеможливають визнання, користування чи здійснення на рівних підставах прав і свобод людини для жінок і чоловіків (стаття 1 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»).

<sup>57</sup> Дискримінація – ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними (стаття 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»).

України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 № 504 «Про проведення ґендерно-правової експертизи» ґендерно-правову експертизу чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів в усіх сферах законодавства, що стосуються прав і свобод людини, проводить Міністерство юстиції України.

Вищезазначена експертиза проводиться по кожному окремому акту законодавства на підставі щорічних планів, які формуються Міністерством юстиції України за пропозиціями центральних органів виконавчої влади (Інструкція з проведення ґендерно-правової експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 12.05.2006 № 42/5). З 2007 року Міністерством юстиції проведено ґендерну експертизу 4 кодексів (зокрема Митного кодексу, Сімейного кодексу, Кодексу законів про працю та Кримінально-виконавчого кодексу) і 47 законів України. За результатами експертизи встановлено, що 3 кодекси і 10 законів України не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Попри те, що Міністерством юстиції України висновок ґендерно-правової експертизи надсилається органу, що прийняв такий нормативно-правовий акт, на сьогоднішній день відсутні узагальнені дані за результатами опрацювання міністерствами та відомствами таких висновків, а також дані щодо внесення змін до актів законодавства, які не відповідають принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Також проблемним в питанні ґендерно-правової експертизи чинного законодавства залишається відсутність чітких критеріїв для відбору законодавчих актів для здійснення такої експертизи.

З метою напрацювання комплексної методології ґендерного аналізу законодавчих актів, а також розроблення рекомендацій щодо інституційного забезпечення ґендерної експертизи проектів законів у Верховній Раді України при Громадській раді Міжфракційного депутатського об'єднання «Рівні можливості» у квітні 2016 року утворено робочу групу «Ґендерно-сенситивний парламент», до складу якої увійшов Представник Уповноваженого.

Крім цього, на думку Уповноваженого з прав людини, не менш актуальною проблемою залишається низька обізнаність населення із положеннями Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (далі – Закон). Так, за даними тематичного загальнонаціонального дослідження, проведеного Центром Разумкова<sup>58</sup>, половина (52%) респондентів ніколи не чули про Закон. Добре обізнаними з положеннями Закону виявилися лише 4%

<sup>58</sup> Ґендерна рівність і розвиток: погляд у контексті Європейської стратегії України – Центр Разумкова. – К.: Вид-во «Заповіт», 2016. – 244 с.

опитаних, менше половини (44%) опитаних респондентів мають про Закон поверхневе уявлення.

У свою чергу, Уповноважений з прав людини вважає, що незнання законодавства про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є однією із причин того, що особа, яка постраждала від дискримінації за ознакою статі не звертається до суду за захистом своїх прав. Так, за результатами моніторингу судових рішень щодо захисту від гендерної дискримінації<sup>59</sup> встановлено, що лише у 151 судовому рішенні (за даними Єдиного реєстру судових рішень станом на 01.03.2016) міститься посилання на Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». При цьому в переважній більшості справи ініційовано державними контрольними органами (здебільшого – у випадках реагування на факти зазначення статі потенційного працівника в оголошеннях про наявність вакансії), а не самими постраждалими від дискримінації за ознакою статі.

Також, як слідує із результатів опитування суддів та аналізу судових рішень, частка використання Закону при вирішенні справ становить лише 14%. Водночас, на думку суддів, підставами такого низького застосування спеціального гендерного законодавства є: відсутність чітких механізмів у застосуванні національного законодавства у сфері захисту від дискримінації за ознакою статі; відсутність постанов пленумів Верховного Суду України та Вищого спеціалізованого Суду України та узагальнень судової практики щодо захисту від дискримінації за ознакою статі; сторони у справі майже не посилаються на відповідне законодавство України і тому в суду немає підстав для його застосування при вирішенні справи.

У зв'язку з цим, актуальним залишається поширення кращих практик судового захисту від дискримінації за ознакою статі та рішень міжнародних судових інстанцій з питань рівності за ознакою статі.

## **10.2. Гендерні стереотипи щодо місця та ролі жінок у суспільстві.**

Забезпечуючи постійний моніторинг стану дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, Уповноважений з прав людини звертає увагу на поширеність в Україні усталених гендерних стереотипів, які впливають на становище жінок і чоловіків. В українському суспільстві й досі існує думка, що праця жінок здебільшого носить виконавський характер, тоді як праці чоловіків відводиться провідна роль у суспільстві.

Так, у жовтні 2016 року до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло звернення від Вероніки Н. із Полтавської

---

<sup>59</sup> Захист від гендерної дискримінації в судових рішеннях українських судів: звіт за результатами моніторингу / Підготовлено: Олена Уварова, Марія Ясеновська. – Харків : ФОП Бровін О. В., 2016. – 182 с.

області стосовно дискримінаційних дій, вчинених прес-центром штабу антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей. У зверненні заявниця повідомляла, що 13 жовтня 2016 року на офіційній сторінці прес-центру АТО у соціальній мережі Facebook було розміщено фото, на якому зображені дві жінки-військові. Фотографію було підписано наступним текстом: *«Напевно, привітальну листівку підписує комусь до Дня захисника України) Ви можете залишити теплі побажання до свята нашим хлопцям в зоні АТО в коментарях під цим постом. Ваші теплі слова дуже цінні для нас».*

Відповідно до статті 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» було відкрито провадження, оскільки вищезазначений допис дискримінує жіночу частину населення, враховуючи, що багато жінок-військових є учасницями бойових дій на Сході України. За результатами реагування Уповноваженого з прав людини Прес-центром штабу АТО поінформовано про те, що вищезазначена публікація видалена. Також із особовим складом Прес-центру штабу АТО та прес-офіцерами оперативних угруповань проведено роз'яснювальну роботу щодо нестереотипного висвітлення інформації або подій за участю жінок та чоловіків із числа військовослужбовців.

Крім цього, у 2016 році з метою підвищення спроможності місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, зокрема, розширення знань про інструменти дієвої реалізації гендерної політики, Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спільно з Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні проведено дводенні навчальні семінари в Полтавській, Тернопільській, Херсонській та Вінницькій областях. Окрему увагу під час семінарів було приділено питанню необхідності включення до регіональних програм з питань гендерної рівності освітньо-просвітницьких заходів (зокрема, із залученням засобів масової інформації, закладів культури, навчальних закладів), спрямованих на поширення гендерних знань та подолання гендерних стереотипів. Також у 2016 році Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини проведено навчальні тренінги на тему: «Розпізнавання та реагування на дискримінацію» в Одеській, Вінницькій, Київській, Харківській, Львівській областях та в м. Києві для працівників місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Під час тренінгу учасники навчалися розпізнавати та реагувати на випадки дискримінації за ознакою статі. Всього участь у семінарах та тренінгах взяли понад 150 осіб.

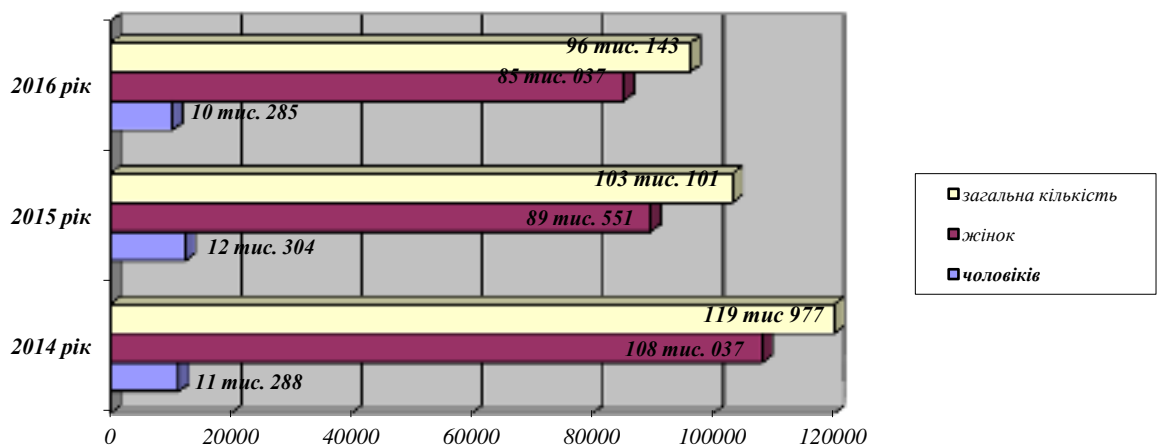


### 10.3. Захист жінок, чоловіків від насильства в сім'ї

Упродовж 2016 року Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини також здійснювався моніторинг змін до національного законодавства та ефективності механізмів реагування на випадки насильства в сім'ях. Зокрема, аналіз ситуації щодо порушення прав людини у зв'язку із насильством в сім'ї здійснювався з урахуванням статистичних даних Міністерства соціальної політики України, Національної поліції України, а також звернень громадян, які надходили до Уповноваженого з прав людини.

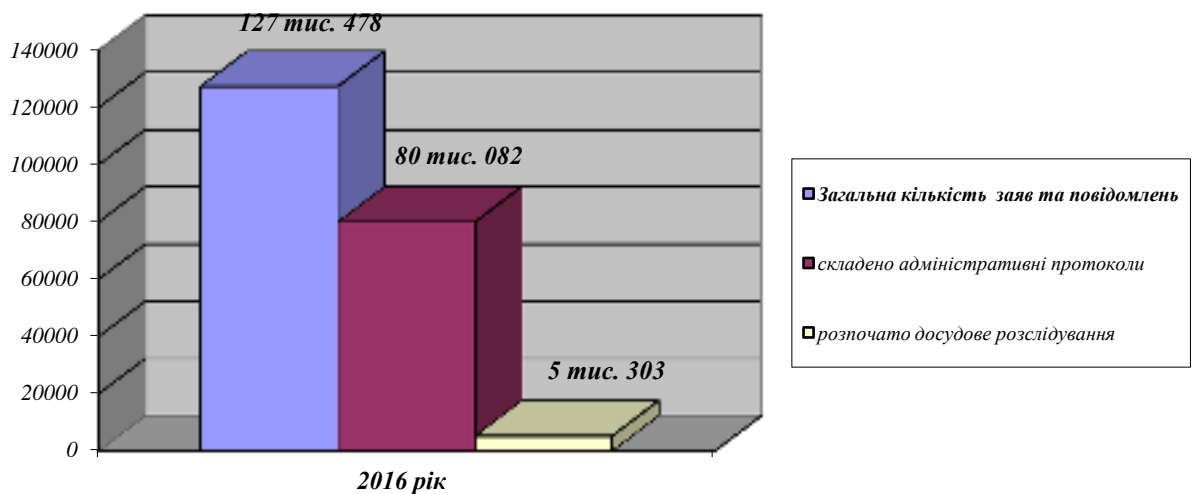
Так, за відомчою статистикою Міністерства соціальної політики України упродовж 2016 року зареєстровано 96 тис. 143 звернення щодо насильства в сім'ї, із них від жінок надійшло 85 тис. 037 звернень, від чоловіків – 10 тис. 285 звернень, від дітей – 821 звернення. Таким чином, спостерігається зменшення кількості звернень на 23 тисячі 834 у порівнянні з 2014 роком (рисунок 1). Однак, Уповноважений з прав людини вкотре звертає увагу на те, що зменшення кількості звернень щодо насильства в сім'ї не можна розглядати в якості об'єктивного індикатора поліпшення ситуації у цій сфері.

**Рисунок 1. Кількість звернень щодо випадків насильства в сім'ї**  
(дані Міністерства соціальної політики України)



Водночас за інформацією, отриманою від Національної поліції України, у 2016 році органами поліції зареєстровано 127 тис. 478 заяв та повідомлень, пов'язаних із насильством в сім'ї. З них розпочато досудове розслідування у 5 303 випадках, складено адміністративні протоколи у 80 082 випадках (рисунок 2).

**Рисунок 2 Кількість заяв та повідомлень про вчиненні правопорушення та інші події, пов'язані з насильством в сім'ї**  
(дані Національної поліції України)



З огляду на зазначене, звертає на себе увагу значна розбіжність у кількості звернень щодо насильства в сім'ї, відображених у відомчих звітностях Міністерства соціальної політики та Національної поліції України. Така розбіжність складає понад 31 тис. звернень.

Така ситуація є наслідком, зокрема, відсутності належної взаємодії між структурними підрозділами, відповідальними за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, в особі районних (міських) державних адміністрацій та органів Національної поліції щодо оперативної передачі та звірки даних про кількість випадків насильства в сім'ї.

У той же час, упродовж 2016 року продовжувалась практика притягнення судами до адміністративної відповідальності осіб за вчинення насильства в сім'ї у вигляді штрафів та виправних робіт (таблиця 1). Проте, ще у 2015 році відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання питання відповідальності за вчинення насильства в сім'ї» такі види стягнень виключено із санкції статті 173<sup>2</sup> КУпАП. Зазначене свідчить про низьку обізнаність щодо змін законодавства з боку суддів.

**Таблиця. Результати розгляду адміністративних правопорушень, передбачених ст. 173<sup>2</sup> КУпАП**  
(дані Національної поліції України)

		Кількість осіб, які оштрафовано	Усього	з них учинені	
			857	дорослими	неповнолітніми
Результати розгляду адміністративних правопорушень, передбачених ст. 173 <sup>2</sup> КУпАП	до осіб застосовано стягнення	сума накладеного штрафу (грн.)	91935	91935	X
		у т.ч.: стягнуто штраф на суму (грн.)	21220	21220	X
		Кількість осіб, до яких застосовано стягнення у вигляді виправних робіт	23	23	X

Проблемним питанням також залишається й стан фінансування заходів з питань попередження насильства в сім'ї в областях України. Так, за інформацією Міністерства соціальної політики України, упродовж 2016 року в областях України на зазначені цілі було витрачено лише 656 тис. 925 грн. При цьому в Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській областях такі заходи взагалі не фінансувалися.

Як і в попередніх доповідях, Уповноважений з прав людини звертає увагу на необхідність ратифікації Україною Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами. Так, позитивним зрушенням у напрямку підготовки до ратифікації Конвенції є прийняття 17 листопада 2016 року Верховною Радою України в першому читанні проектів законів України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (реєстр. № 5294 від 20.10.2016) та «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (доопрацьований)» (реєстр. № 4952 від 02.11.2016).

Втім, попри внесення 14 листопада 2016 року Президентом України до Верховної Ради України проекту Закону України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами» (реєстр. № 0119), Конвенція досі залишається не ратифікованою. З огляду на зазначене, Уповноважений з прав людини наполягає на необхідності прискорення розгляду питання про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами.

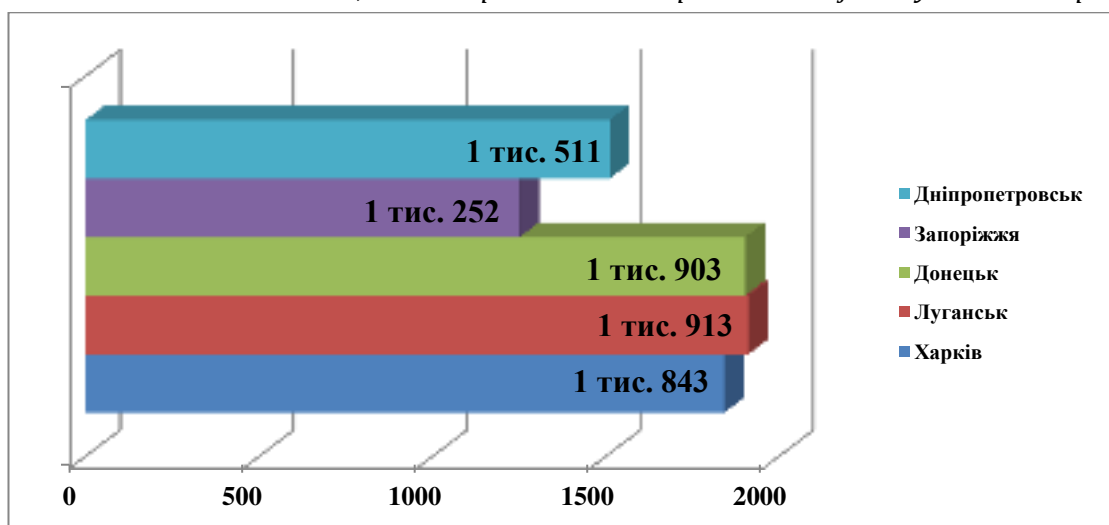
#### 10.4. Насильство над жінками, які перебувають на територіях Луганської та Донецької областей, де триває антитерористична операція

У щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2015 рік наголошувалося, що будь-який збройний конфлікт неминуче супроводжується насильством, особливо по відношенню до жінок, які перебувають у групі підвищеного ризику.

Проте Уповноважений з прав людини констатує, що до сьогодні немає цілісної картини щодо реальної кількості випадків фізичного, сексуального насильства по відношенню до жінок, які перебувають на територіях Донецької та Луганської областей, де триває антитерористична операція.

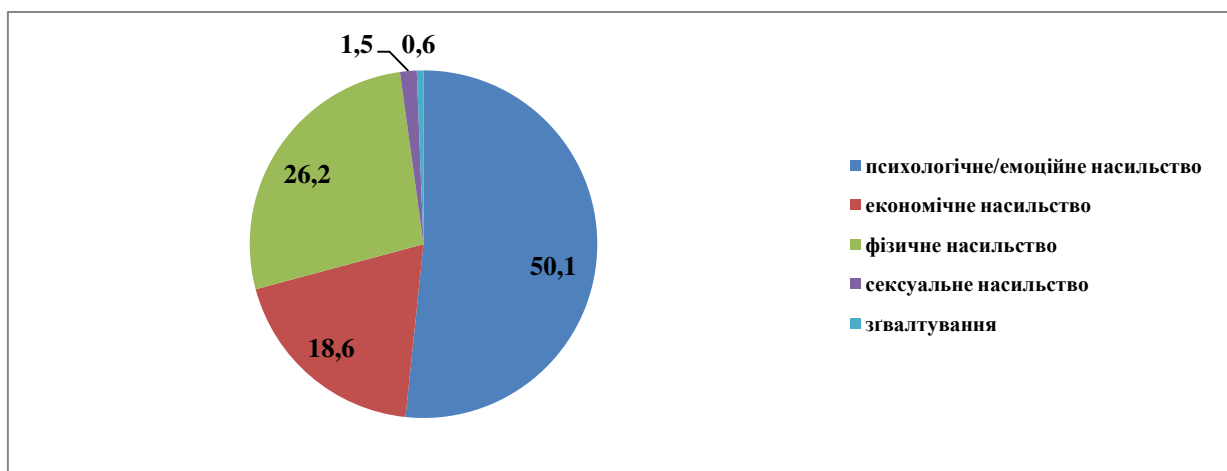
Разом з тим, відповідно до даних, отриманих від проекту «Відповідь на гострі гуманітарні потреби найбільш вразливих жінок та неповнолітніх дівчат, які постраждали від збройного конфлікту на сході України», який фінансується Фондом народонаселення ООН в Україні, спеціалістами мобільних бригад в Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Запорізькій та Харківській областях зафіксовано 60 11 тис. 259 випадків гендерно зумовленого насильства (див. рис.). Із них згоду на поширення даних про зазначені випадки надали лише 8422 жінки (тобто 74,8%). Проте відсутність документального підтвердження випадків насильства та небажання постраждалих жінок звертатися по допомогу до органів Національної поліції або до центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді не дозволяють реагувати на такі випадки.

**Рис. Загальна кількість випадків гендерно зумовленого насильства із розбивкою по регіонах (дані проекту «Відповідь на гострі гуманітарні потреби найбільш вразливих жінок та неповнолітніх дівчат, які постраждали від збройного конфлікту на сході України»)**



Водночас, серед загальної кількості випадків насильства спеціалістами мобільних бригад в Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Запорізькій та Харківській областях частіше фіксувалися випадки психологічного насильства – 50,1%, фізичного – 26,2% та економічного – 18,6%. При цьому випадки сексуального насильства становили лише 1,5% (рисунок 2).

**Рисунок 2 Відсоткове співвідношення гендерно зумовленого насильства по видам насильства** (дані проекту «Відповідь на гострі гуманітарні потреби найбільш вразливих жінок та неповнолітніх дівчат, які постраждали від збройного конфлікту на сході України»)



Особи, які звернулися по допомогу до мобільних бригад, найчастіше були перенаправлені до закладів психосоціальної допомоги (у 2504 випадках), установ з надання юридичної допомоги (у 1125 випадках), медичних закладів (у 554 випадках) та органів Національної поліції (у 431 випадку).

Попри це, Уповноважений з прав людини змушена констатувати, що в Україні досі відсутня спеціалізована правова, інституційна основа запобігання та боротьби з гендерно зумовленим насильством. Також не існує спеціалізованих заходів або послуг з реабілітації та соціальної інтеграції постраждалих від такого насильства.

Крім цього, в Україні відсутня мережа спеціалізованих притулків для осіб, які постраждали від гендерно зумовленого насильства. Наявні 19 обласних центрів соціально-психологічної допомоги не можуть в повній мірі забезпечити належну комплексну допомогу (психологічні, соціально-побутові, соціально-медичні, інформаційні і юридичні послуги) особам, які стали жертвами такого насильства.

Окремо слід зауважити, що 24 листопада 2016 року за ініціативи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відбулася Міжнародна конференція «Прагнеш миру – готуй його...» (національні інституції з прав людини як активний учасник розбудови миру), одна із



сесій якої стосувалася питання гендерної рівності і, зокрема, досвіду жінок у збройних конфліктах для включення їх в ініціативи правосуддя перехідного періоду.

Уповноважений з прав людини позитивно відзначає прийняття 24 лютого 2016 року Кабінетом Міністрів України Національного плану дій з виконання резолюції 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року (розпорядження №113-р).

Так, одним із позитивних кроків на шляху активізації участі жінок у розбудові та встановленні миру є розширення переліку посад для жінок у секторі безпеки та оборони. 3 червня 2016 року наказом Міністерства оборони України № 292, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 22.06.2016 № 880/29010, затверджено зміни до тимчасових переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та військовослужбовців-жінок і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців. Відтепер жінки-військовослужбовці можуть призначатися на такі посади (окрім Високомобільних десантних військ Збройних Сил України), як командир бойової машини піхоти, кулеметник, механік-водій, навідник та оператор бойової машини, далекомірник, заступник командира розвідгрупи, звукометрист, командир відділення, командир міномета, розвідник, стрілець-снайпер тощо.

Поряд з цим, Уповноважений з прав людини наголошує на важливості реального виконання таких завдань Національного плану дій з виконання резолюції 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року, як удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії насильства щодо жінок; створення системи всебічної допомоги жінкам, постраждалим від конфлікту; організація фахової підготовки кадрів в частині запобігання та протидії всім формам насильства щодо жінок в умовах конфлікту, зокрема військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, соціальних та медичних працівників; а також координація діяльності суб'єктів взаємодії, які працюють над впровадженням резолюції Ради Безпеки ООН 1325.

## РОЗДІЛ 11. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ

### 11.1. Забезпечення права дитини на належне батьківське виховання

Законодавство України гарантує кожній дитині право на належне батьківське виховання шляхом забезпечення державного контролю (ч. 1 ст. 152 Сімейного кодексу України).

Крім того, у разі, якщо батьки внаслідок обставин, які спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, не мають здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте життя та брати участь у суспільному житті, це визнається складними життєвими обставинами. Для таких сімей державою передбачена підтримка.

Водночас статистичні дані свідчать, що переважна кількість дітей перебуває на обліку служб у справах дітей (далі – ССД) як такі, що опинилися в складних життєвих обставинах, у зв'язку з тим, що батьки ухиляються від виконання батьківських обов'язків. Щороку цей показник складає понад 93% по відношенню до загальної чисельності дітей, які перебувають на обліку ССД, як таких, що перебувають у складних життєвих обставинах.

#### ***Кількість дітей, які перебувають на обліку служб у справах дітей, як такі, що перебувають у складних життєвих обставинах (за даними Мінсоцполітики)***

Показник	Рік	2014	2015	2016 (оперативні дані)
Кількість дітей, які перебувають на обліку служб у справах дітей, як такі, що перебувають у складних життєвих обставинах		28461	26875	27727
З них у зв'язку із:				
- проживанням в сім'ї, у якій батьки або особи, які їх замінюють, ухиляються від виконання своїх обов'язків з виховання дитини		26460	25097	26048
- скоєнням фізичного, психологічного, сексуального, економічного насильства над дитиною, жорстоке поводження з нею або загроза його вчинення		1418	1190	1154
- залученням дитини до найгірших форм дитячої праці		0	7	7
- систематичним самовільним залишенням дитиною місця постійного проживання		583	581	518

У той же час Порядком взаємодії суб'єктів соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2013 № 895, передбачено, що соціальний супровід сім'ї, у якій батьки

ухиляються від виконання батьківських обов'язків, і порушуються права дитини, здійснюється центром соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (далі – ЦСССДМ) в обов'язковому порядку.

Натомість моніторинг Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини засвідчив, що ЦСССДМ продовжують практику надання соціальних послуг лише за згодою батьків.

Так, за даними Мінсоцполітики, кількість сімей, які перебувають на обліку ЦСССДМ як такі, що опинилися в складних життєвих обставинах, з якими завершено роботу у зв'язку з письмовою відмовою від соціального супроводу, переїздом на інше місце проживання, систематичним невиконанням заходів, передбачених планом соціального супроводу, у 2014 році складала 5 483 сім'ї, у 2015 році – 11 875 сімей, у 2016 р. – 4 013 сімей.

Також слід звернути увагу на те, що сім'я, в якій дитина влаштована до інтернатного закладу за заявою батьків, не розглядається ЦСССДМ як сім'я, в якій батьки ухиляються від виконання своїх батьківських обов'язків.

В Україні всього функціонує 774 інтернатних заклади та установи соціального захисту дітей, в яких виховується близько 104 тис. дітей. При цьому лише біля 7 тис. із вказаної кількості – це діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, у всіх інших є батьки.<sup>61</sup>

Моніторингові візити працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини до інтернатних закладів свідчать про те, що ССД та ЦСССДМ не здійснюється належна робота, спрямована на повернення дитини в сім'ю.

Через тривале перебування дитини в інтернатному закладі батьки не виконують своїх обов'язків по її вихованню та розвитку, а дитина фактично відірвана від сім'ї. Як наслідок, дитина набуває статусу дитини, позбавленої батьківського піклування.

Для прикладу, діти, які були влаштовані до Вознесенської загальноосвітньої школи-інтернату I-III ступенів Миколаївської області за заявами батьків, зі спливом 2 років набули статусу позбавлених батьківського піклування або сиріт (батьки померли).

	Дата влаштування у Вознесенську загальноосвітню школу-інтернат I-III ступенів	Дата надання статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування
Михайло О.	18.03.2005	08.05.2013
Григорій М.	01.09.2006	18.01.2010
Костянтин Є.	16.01.2007	13.02.2009

У зв'язку з цим з метою мінімізації ризиків тривалого перебування дітей поза сімейним оточенням необхідно законодавчо передбачити

57. [http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/19/29/17d0ed24dde1279b11273ebe4f05d0ed\\_1455184778.pdf](http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/19/29/17d0ed24dde1279b11273ebe4f05d0ed_1455184778.pdf)

обов'язковість соціального супроводу сім'ї, в якій дитина влаштована до інтернатного закладу.

Альтернативою для подолання складних життєвих обставин сім'єю стало б запровадження патронату над дитиною, що передбачає тимчасовий догляд та виховання дитини в сім'ї патронатного вихователя на період подолання дитиною та її батьками складних життєвих обставин.

Проте, не зважаючи на прийнятий 26 січня 2016 року Верховною Радою України Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми», Уповноважений констатує відсутність до теперішнього часу механізмів його реалізації. Урядом не розроблено положення про сім'ю патронатного вихователя та примірний договір про надання відповідних соціальних послуг.

Як наслідок, маємо ситуацію, коли невиконання батьківських обов'язків призводить до позбавлення батьківських прав або відібрання дитини у батьків без позбавлення їх батьківських прав.

Окремо слід зазначити, що в законодавстві відсутнє чітке визначення понять «невиконання (ухиляння) від батьківських обов'язків» та «злісне невиконання батьківських обов'язків». У той же час національне законодавство визначає адміністративну відповідальність за невиконання (ухиляння) батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення) та кримінальну відповідальність за злісне невиконання обов'язків по догляду за дитиною або особою, щодо якої встановлена опіка чи піклування (ст. 166 Кримінального кодексу України).

З метою усунення зазначених прогалин в діючому законодавстві Секретаріат Уповноваженого з прав людини долучився до роботи відповідної робочої групи Міністерства соціальної політики України.

Слід наголосити, що позбавлення батьківських прав є виключною мірою та не має суперечити інтересам дитини.

Основним із суб'єктів подання позовів до суду про позбавлення матері чи батька батьківських прав, відібрання у них дітей без позбавлення їх батьківських прав є орган опіки та піклування.

***Кількість направлених органами опіки та піклування позовів до суду про позбавлення батьківських прав, відібрання без позбавлення батьківських прав (за даними Мінсоцполітики)***

Рік	Кількість направлених органами опіки та піклування позовів до суду			
	про позбавлення батьківських прав	задоволених судом позовів	про відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав	задоволених судом позовів
2014	4 117	3 270	430	322
2015	2 544	2 184	279	219
2016	2 460	1 934	357	283

Натомість, за інформацією Мінсоцполітики, поновлюються у батьківських правах одиниці.

Рік	Кількість батьків, поновлених у батьківських правах
2014	209
2015	90
2016	109

На думку Уповноваженого, на незначну кількість позовів батьків щодо поновлення їх у батьківських правах впливає недостатньо ефективна соціальна робота ЦСССДМ з сім'ями, здорожчання судового збору, а також економічна ситуація в країні.

Як результат неефективного соціального супроводу сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах, відсутності альтернативних послуг для таких сімей поза межами інституцій (центр соціально-психологічної реабілітації дітей, притулок для дітей, інтернатний заклад) спостерігається збереження кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, по відношенню до дитячого населення на рівні 1,1 – 1,2%.

***Кількість дитячого населення та кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування***

Рік (за оперативними даними)	Кількість дитячого населення (за даними Державної служби статистики на початок відповідного року)	Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (за даними Мінсоцполітики)
2014	8009866	83716
2015	7614704	73182
2016	7614006	71186

Слід наголосити, що мають місце випадки, коли дії або бездіяльність посадових осіб органів державної влади призводять до порушення прав дітей. Окрім того, відсутність координації діяльності органів та служб у справах дітей та неналежне виконання своїх функціональних обов'язків посадовими особами призводить до несвоєчасного виявлення дитини, яка опиняється в складних життєвих обставинах, а в деяких випадках до загрози її життю та здоров'ю.

Підтвердженням цього є подія, яка сталася в Голосіївському районі м. Києва, де мати залишила без догляду двох малолітніх дітей в квартирі на 9 днів. У результаті чого хлопчик у віці 1 року і 11 місяців помер, а його сестра, якій виповнилося 2 роки 10 місяців, була госпіталізована у важкому стані.



У зв'язку із суперечливою інформацією стосовно виконання своїх функціональних обов'язків працівниками Національної поліції Уповноваженим направлено запит до Головного управління Національної поліції у м. Києві з вимогою провести службу перевірку щодо підтвердження або спростування факту неналежного виконання службових обов'язків працівниками правоохоронних органів. Порушене питання продовжує перебувати на контролі Уповноваженого з прав людини.

Також непоодинокими є звернення до Уповноваженого з прав людини жінок, які є особами без громадянства, стосовно сприяння у реєстрації народження їхніх малолітніх дітей. Адже одним із обов'язків батьків є обов'язок зареєструвати народження дитини в органі державної реєстрації актів цивільного стану.

Незважаючи на те, що законодавство України передбачає реєстрацію народження дитини іншими особами на підставі виданого в установленому порядку медичного свідоцтва, уповноважені на це органи безпідставно відмовляють у реєстрації народження дитини.

Відтак порушується право дитини на ім'я, яке закріплено ст. 7 Конвенції про права дитини.

Лише після втручання Уповноваженого з прав людини Станично-Луганським районним відділом державної реєстрації актів цивільного стану Головного територіального управління юстиції у Луганській області Надії С. видано свідоцтво про народження дитини.

Також за сприяння Уповноваженого з прав людини Надії Ж. Київським міським пологовим будинком № 3 було видано медичне свідоцтво встановленого зразка. Жінці також було надано сприяння у реєстрації народження сина.

Ще одним з питань, з яким звертаються громадяни до Уповноваженого, є вирішення спорів щодо визначення місця проживання дитини та участі у вихованні дитини того з батьків, хто проживає окремо від неї.

Законодавство України визначає рівність прав та обов'язків батьків щодо дитини, незалежно від того, чи перебували вони у шлюбі між собою (ст. 141 Сімейного кодексу України).

У разі виникнення спору між батьками щодо визначення місця проживання дитини або участі у вихованні дитини того з батьків, хто проживає окремо від неї, це питання вирішується органом опіки та піклування або судом. Попередній розгляд спорів покладається на комісію з питань захисту прав дитини (далі – Комісія), що утворюється головою районної, районної у мм. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчого органу міської, районної у місті ради. Організаційне забезпечення діяльності Комісії покладається на службу у справах дітей.

Проте щороку до Уповноваженого надходять численні звернення громадян щодо порушення права дитини на контакт з батьками та іншими родичами. Зокрема, заявники скаржилися на те, що Комісія зазвичай розглядає питання без участі батьків або одного з них, відмовляє їм у можливості особисто аргументувати свою позицію під час засідання.

Крім того, при вирішенні спорів між батьками, які стосуються дитини, як правило не заслуховується думка самої дитини.

З огляду на це, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини листом від 10.10.2016 № 10-2279/16-138 звернувся до Міністерства соціальної політики України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту прав дітей, з проханням здійснити належне методичне забезпечення служб у справах дітей стосовно розгляду спірних питань щодо участі одного з батьків у вихованні дитини, а також щодо визначення місця проживання дитини.

На вимогу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Міністерством соціальної політики України листом від 27.10.2016 службам у справах дітей обласних державних адміністрації направлено відповідне роз'яснення.

Крім того, на офіційному сайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини розміщено роз'яснення Представника Уповноваженого з прав людини з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності стосовно забезпечення *рівності батьків при вирішенні спорів між батьками, зокрема стосовно визначення місця проживання дитини.*<sup>62</sup>

Непоодинокими у 2016 році були звернення щодо порушення з боку органів опіки та піклування права на спілкування з дітьми батьків, які перебувають у місцях позбавлення волі і не позбавлені батьківських прав.

У цих випадках Уповноважений зверталася з листами до органів опіки та піклування, в яких наголошувала, що за законодавством України мати, батько та дитина мають право на безперешкодне спілкування між собою, крім випадків, коли таке право обмежене законом, а опікун, піклувальник не має права перешкоджати спілкуванню дитини з її батьками та іншими родичами, за винятком випадків, коли таке спілкування суперечить інтересам дитини (ст. 153, ч.3 ст. 249 Сімейного кодексу України).

Так, за втручанням Уповноваженого з прав людини поновлено право Інни Т., яка відбуває покарання в місцях позбавлення волі, на спілкування з малолітніми дітьми. На вимогу Уповноваженого питання щодо спілкування Інни Т. з дітьми повторно було винесено на розгляд Комісії з питань захисту прав дитини виконавчого комітету Броварської

<sup>62</sup> <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/aksana-filipishina-batko-i-matir-mayut-rivni-prava-ta-obov'yazki-schodo-ditini>

міської ради. Представник Секретаріату Уповноваженого з прав людини брав участь у засіданні Комісії.

Також лише за сприяння Уповноваженого з прав людини налагоджено систематичне спілкування з дітьми Віталія С., який відбуває покарання в місцях позбавлення волі, шляхом спілкування по телефону, листування, надсилання фото дітей.

Загалом упродовж 2016 року в рамках здійснення контролю за діяльністю органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дітей, Уповноваженим до органів прокуратури направлено чотири повідомлення про вчинення кримінального правопорушення, за наслідками розгляду яких:

- Генеральною прокуратурою України до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості про кримінальне правопорушення щодо осіб, які допустили розголошення таємниці усиновлення (удочеріння) всупереч волі усиновителів, за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 168 Кримінального кодексу України (далі – КК України);

- Київською місцевою прокуратурою № 9 м. Києва за фактом службової недбалості з боку службових осіб служби у справах дітей Солом'янської районної в м. Києві державної адміністрації при вирішенні питання щодо захисту прав та інтересів малолітньої дитини-сироти Дар'ї Я. внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 367 КК України;

- за фактом подій, що мали місце на території дитячого вишкільно-патріотичного табору в с. Кутянка Шумського району Тернопільської області, здійснюється досудове розслідування за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 127 КК України (катування).

Також направлено подання до Генеральної прокуратури України за результатами вивчення діяльності Городнянської загальноосвітньої школи-інтернату I-III ступенів Чернігівської області, де в діях посадових осіб виявлено ознаки правопорушення, передбаченого ст. 166 КК України (злісне невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка чи піклування).

Ще одним аспектом у сфері захисту прав дитини, який не залишається поза увагою Уповноваженого з прав людини, є моніторинг прийнятих Урядом нормативно-правових актів.

Так, 22 липня 2016 року прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про дитячий будинок сімейного типу та Положення про прийомну сім'ю» (№ 485), якою, зокрема передбачається врахування середньомісячного сукупного доходу сім'ї при вирішенні питання поповнення дітьми прийомних сімей

та дитячих будинків сімейного типу. Також постановою надано право Комісії з питань захисту прав дитини приймати рішення щодо подальшого функціонування таких сімей.

На думку Уповноваженого з прав людини, запровадження зазначених положень ставить під загрозу функціонування вже існуючих прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу у зв'язку з тим, що прийомні батьки та батьки-вихователі не будуть звертатися до органів опіки та піклування щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, через загрозу відібрання у них раніше влаштованих дітей. Відтак, не забезпечуватиметься в повному обсязі право дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, на виховання в сім'ї.

Крім цього, вищезазначеною постановою запроваджується влаштування дітей з числа вимушено переміщених осіб до прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу лише за місцем їх фактичного перебування.

Так, наразі маємо ситуацію, коли посадові особи виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради відмовляють родині Ш., члени якої є вимушено переміщеними особами і проживають в м. Івано-Франківську, у створенні прийомної сім'ї та влаштуванні до неї двох дітей, позбавлених батьківського піклування, які були переміщені з інтернатного закладу Луганської області до такого ж закладу Одеської області. Через запроваджену норму органом опіки та піклування не береться до уваги той факт, що родина встановила контакт з дітьми ще до початку збройного конфлікту на сході України. І тільки проведення антитерористичної операції вплинуло на місце їх теперішнього перебування в різних регіонах України.

У зв'язку з цим, Уповноваженим з прав людини скеровано лист до Прем'єр-міністра України щодо необхідності перегляду норм, запроваджених постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 485.

За дорученням Уряду наразі Міністерством соціальної політики України розробляються відповідні зміни до положень про прийомну сім'ю та дитячий будинок сімейного типу.

### ***11.2. Дотримання майнових та житлових прав дітей***

Конвенцією про права дитини встановлено, що держави-учасниці визнають право кожної дитини на рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального і соціального розвитку дитини.

Батьки або інші особи, які виховують дитину, несуть основну відповідальність за забезпечення в межах своїх здібностей і фінансових можливостей умов життя, необхідних для розвитку дитини.

У той же час главою 15 Сімейного кодексу України регулюється порядок забезпечення права дитини на належне утримання з боку батьків та закріплено обов'язок матері, батька утримувати дитину.

Проте, як свідчить моніторинг Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, одним із найбільш поширених порушень прав дитини в Україні є неналежна сплата батьками аліментів на утримання своєї дитини. Щороку до Уповноваженого з прав людини надходить значна кількість звернень стосовно неналежного виконання матір'ю чи батьком обов'язку утримувати дитину. У 2016 році частка таких звернень становила майже 13 % від усіх звернень, які стосувалися питань порушення прав дитини.

За результатами аналізу звернень можна дійти висновку, що причиною вищевказаних порушень є, як невиконання батьками своїх обов'язків, так і бездіяльність з боку державних виконавців під час примусового виконання рішень суду про стягнення аліментів.

Так, внаслідок неналежного виконання посадових обов'язків державним виконавцем Орджонікідзевського відділу державної виконавчої служби Харківського міського управління юстиції упродовж двох останніх років Сергій Ш. не міг отримати довідку про несплату аліментів на дитину з боку матері дитини.

Тільки за результатами вжитих Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини заходів довідку батьку було направлено. Це дало можливість поновити право дитини на тимчасову допомогу, яка передбачена дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме.

Крім того, у 2016 році до Уповноваженого надходили звернення, в яких порушувалося питання здійснення контролю за цільовим використанням аліментів.

Встановлено, що попри те, що законодавством на органи опіки та піклування покладено функцію контролю за цільовим використанням аліментів на дитину, порядок його здійснення відсутній.

У зв'язку з цим Уповноваженим було направлено запит до Міністерства соціальної політики України стосовно необхідності врегулювання даного питання.

У результаті Мінсоцполітики при розробці законопроекту щодо оптимізації функцій органу опіки та піклування передбачено внесення змін до Сімейного кодексу України, зокрема стосовно правових наслідків нецільового витрачання аліментів.



Також Міністерством соціальної політики службам у справах дітей обласних державних адміністрацій, службам у справах дітей та сім'ї Київської міської та Київської обласної державної адміністрації направлено роз'яснення щодо здійснення контролю за цільовим використанням аліментів на дитину.

Слід зазначити, що у 2016 році до законодавства з урахуванням пропозицій Уповноваженого були внесені зміни, які сприяють забезпеченню права дитини на належне утримання з боку батьків.

У результаті статтю 166 Сімейного кодексу України доповнено частиною, відповідно до якої при задоволенні позову щодо позбавлення батьківських прав суд одночасно приймає рішення про стягнення аліментів на дитину. Навіть у разі якщо мати, батько або інші законні представники дитини відмовляються отримувати аліменти від особи, позбавленої батьківських прав, суд зобов'язаний прийняти рішення про перерахування аліментів на особистий рахунок дитини.

Також 19.10.2016 прийнято у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення захисту права дитини на належне утримання» (реєстраційний № 4928), до робочої групи з розроблення якого увійшла Представник Уповноваженого. Метою цього законопроекту є усунення існуючих у чинному законодавстві та судовій практиці України правових колізій та прогалин, які уможливають ухиляння платників від сплати аліментів і додаткових витрат на дитину.

Окремої уваги заслуговує питання дотримання права кожної дитини на житло.

Попри те, що питання захисту житлових прав дитини врегульовано широким спектром нормативно-правових актів, у законодавстві існує низка прогалин, які на практиці призводять до порушення цих прав.

У ході моніторингу законодавства виявлено, що право користування житлом під час зняття дитини з реєстрації місця проживання захищається державою тільки щодо дітей, які мають статус дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування.

Зокрема, відповідно до статті 7 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» зняття з реєстрації місця проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, здійснюється за згодою органу опіки та піклування.

У той же час дитина, яка не належить до зазначеної категорії, може бути знята з реєстрації місця проживання за заявою нового власника житла (в тому числі банківської установи) без згоди батьків чи законних представників, відповідного дозволу органу опіки і піклування або рішення суду.

З метою захисту права дітей на користування житлом Уповноваженим з прав людини направлено пропозиції народним депутатам України щодо внесення змін до статті 7 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» стосовно можливості зняття з реєстрації місця проживання дітей виключно за заявами батьків чи законних представників дитини або за рішенням суду.

Слід зазначити, що найбільш системним порушенням прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є їх право на житло. Як свідчить статистика, не мають житла 23,6 тис. дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

*(За даними Державної служби статистики України)*

Рік	2013	2014	2015
Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (тисяч)	90,7	75,2	73,1
Мають житло (тисяч)	61,4	50,7	49,5
на праві власності (тисяч)	11,7	9,3	8,7
на праві користування (тисяч)	49,7	41,4	40,8
Не мають житла (тисяч)	29,3	24,5	23,6

Слід акцентувати увагу, що 40,8 тис. дітей зазначеної категорії мають житло на праві користування. При цьому є ризик того, що після вибуття з інтернатного закладу або із прийомної сім'ї/ дитячого будинку сімейного типу/ сім'ї опікуна, піклувальника, дитина не зможе проживати у вказаному житлі, оскільки воно перебуває в занедбаному стані або взагалі зруйновано.

Проте щороку лише близько 500 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечуються житлом. При цьому забезпечення дітей житлом здійснюється тільки за рахунок вивільнення кімнат у комунальних квартирах та гуртожитках, квартирах маневрового житлового фонду.

Таким чином, на сьогодні держава не виконує взяті на себе зобов'язання щодо забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

У регіонах або відсутні програми забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, або для придбання житла для таких осіб передбачаються кошти, які не відповідають реальним потребам.

Незабезпечення житлом осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, призводить до постійного збільшення кількості осіб зазначеної категорії, які перебувають на житловому обліку.

Водночас органи місцевого самоврядування акцентують увагу на тому, що законодавством обмежено можливість для забезпечення житлом соціально незахищених категорій громадян. Зокрема, частиною 7 ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» забороняється органам місцевого самоврядування вимагати від замовника будівництва надання будь-яких послуг, у тому числі здійснення будівництва об'єктів та передачі матеріальних або нематеріальних активів, зокрема житлових та нежитлових приміщень, у тому числі шляхом їх викупу.

Стосовно необхідності внесення змін до ст. 40 вказаного Закону Уповноважений з прав людини вже наголошувала в одній із щорічних доповідей, утім питання до цього часу залишається актуальним.

Невирішеним до цього часу є питання захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, із числа внутрішньо переміщених осіб. Оскільки частина дітей з Луганської та Донецької областей, які були переміщені із зони проведення антитерористичної операції, мали закріплене за ними житло або мали право користування житлом, яке залишилось на непідконтрольній українській владі території, або їх житло було зруйновано/пошкоджено, перебували на квартирному обліку, потребує невідкладного вирішення питання постановки дітей вказаної категорії на квартирний облік за місцем їх фактичного перебування та забезпечення їх житлом.

За ініціативою Уповноваженого Міністерством соціальної політики України розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа» (реєстраційний №5045 від 26.08.2016), який наразі проходить процедуру розгляду в Комітетах Верховної Ради України.

### ***11.3. Дотримання права дитини на освіту***

Право на освіту – одне із найбільш суттєвих конституційних соціальних прав людини. Рівень освіченості населення є важливим чинником, що позитивно впливає на створення сприятливих умов для повної реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Протягом 2016 року до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 175 звернень щодо захисту права на освіту. Аналізуючи тематику звернень, можна розділити їх за наступними напрямками: найбільш актуальним були питання порушення прав на

здобуття освіти (у тому числі вищої) – 34%, другу позицію займають звернення щодо скорочення мережі навчальних закладів (у тому числі їх реорганізація та ліквідація) – 9%, також непоодинокими є звернення щодо гідного ставлення з боку вчителів та насильства в навчальних закладах – 8%, надання пільг – 7%, підвезення дітей до навчальних закладів – 6%, влаштування дітей до дошкільних навчальних закладів (у тому числі в зв'язку з відсутністю щеплень) – 4 %, вибору мови навчання – 3%, з інших питань – 29%.

### Звернення до Уповноваженого щодо захисту права на освіту за 2016 рік



Політичні, соціально-економічні процеси, які відбуваються в країні, безумовно впливають на реалізацію конституційного права громадян на освіту. На поточній стадії процесів децентралізації влади та реформ у сфері освіти, на фоні демографічної кризи, гостро постає питання реорганізації та закриття шкіл. Так, за 2015-2016 навчальний рік закрито 573 загальноосвітні навчальні заклади. Тільки за літній період 2016 року було ліквідовано 223 загальноосвітні навчальні заклади, ще 147 – призупинили свою діяльність.

З кожним роком кількість учнів у школах скорочується, чимало навчальних закладів стали напівпорожніми. Найгостріше проблема малокомплектності проявляється у сільській місцевості, подекуди в класах сільських шкіл налічується від одного до чотирьох учнів.

Скорочення мережі загальноосвітніх закладів безперечно впливає на питання забезпечення права дітей на здобуття загальної середньої

освіти, дошкільної освіти. Держава та органи місцевого самоврядування не можуть створювати перешкоди у реалізації цього права.

Так, на розгляді Уповноваженого перебувало звернення Тетяни В. в інтересах учнів загальноосвітньої школи № 9 м. Світловодська щодо ймовірного скорочення 10-11 класів.

За сприяння Уповноваженого виконавчим комітетом Світловодської міської ради було прийнято рішення про організацію роботи навчальних закладів міста та збережено мережу навчальних закладів, у тому числі вирішено питання в інтересах учнів 10-11 класів школи № 9 м. Світловодська.

Одним із наслідків скорочення шкільної мережі є ускладнений або взагалі неможливий доступ до навчальних закладів, коли діти змушені їздити до школи та дитячих садочків в інші населенні пункти.

Звернення щодо порушення права на освіту внаслідок ускладненого доступу до закладу навчання та питання підвезення дітей до навчальних закладів надійшли з Одеської, Черкаської, Харківської, Кіровоградської, Київської областей України.

Проблема посилюється через брак шкільних автобусів та їх технічний стан, нестачу пально-мастильних матеріалів, запчастин.

Так, за колективним зверненням представників Маразлївської територіальної громади Білгород-Дністровського району Одеської області щодо забезпечення безкоштовного підвезення учнів та педагогічних працівників до місця навчання і у зворотному напрямку Уповноваженим було відкрито провадження та залучено до вирішення питання регіональне представництво Уповноваженого в Одеській області. Наразі затверджено маршрути автобусів та визначено супроводжуваних осіб.

Крім того, на заваді доступу до навчальних закладів стає нерозвинута інфраструктура та незадовільний стан доріг.

Майже рік триває провадження, відкрите за зверненням мешканців с. Городище Бориспільського району Київської області, щодо дотримання права їх дітей на дошкільну освіту: у с. Городище немає дитячого садочку, батьки змушені возити своїх дітей за 7 кілометрів у сусіднє село.

Уповноваженим неодноразово направлялись запити до департаменту освіти і науки Київської обласної державної адміністрації та до голови Київської обласної державної адміністрації щодо вжиття заходів для забезпечення права дітей на дошкільну освіту. Наразі батьки мають можливість підвозити дітей до садочка автобусом, який курсує для підвезення школярів, але посадкових місць в автобусі для розміщення всіх пасажирів не вистачає. Як один із варіантів вирішення питання, планується залучення приватних перевізників, однак на заваді цьому є незадовільний стан дороги. Задля безпечного перевезення



дітей, розглядається можливість проведення ремонту відрізка автодороги «Городище-Глибоке». Питання залишається на контролі Уповноваженого.

Непоодинокими є звернення, що надходять на адресу Уповноваженого, щодо порушення прав дитини на гідне ставлення з боку вчителів, насильства в навчальному закладі.

Так, було відкрито провадження за результатами моніторингової діяльності, як реагування на розміщення у засобах масової інформації відео сюжетів про ситуацію, що виникла в одній із шкіл м. Черкаси, де вчителя англійської мови звинуватили у зневажливому ставленні до учнів.

На вимогу Уповноваженого виконавчим комітетом Черкаської міської ради проведено службове розслідування, за результатами якого вчителя було звільнено із займаної посади.

Поза увагою Уповноваженого не лишилось питання забезпечення права на освіту дітей, що мають глибокі порушення зору, і насамперед, можливості їх участі в зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних іспитах.

У зверненні до Міністра освіти і науки України з вказаного приводу, Уповноважений наголосила, що незряча людина, якій не створені умови для проходження ЗНО, не має можливості обирати між навчальними закладами, що ставить осіб з інвалідністю по зору в значно гіршу ситуацію у порівнянні з іншими абітурієнтами.

На думку Уповноваженого єдиним раціональним рішенням цього питання з огляду на те, що такі особи впродовж навчання використовують шрифт Брайля, є розроблення матеріалів для підготовки та самого тесту ЗНО шрифтом Брайля.

Пропозиції Уповноваженого враховано в новій редакції наказу Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України від 29.08.2016 № 1027/900 «Деякі питання участі в зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних іспитах осіб, які мають певні захворювання та/або патологічні стани, інвалідність», відповідно до яких вже у 2018 році відбудеться апробація ЗНО з декількох предметів із використанням шрифту Брайля, а з 2019 року процедуру проведення ЗНО буде адаптовано під потреби осіб, що у навчанні використовують шрифт Брайля.

Аналізуючи звернення, що надійшли на адресу Уповноваженого протягом 2016 року, можна зробити висновок, що не втрачає актуальності питання забезпечення права на вибір мови навчання дітьми, які належать до представників національних меншин.

Гарантоване державою право на користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах

закріплено у Конституції України та у Законі України «Про національні меншини в Україні».

Так, відкрито провадження за колективним зверненням до Уповноваженого батьків учнів школи м. Українки Обухівського району Київської області щодо захисту права їхніх дітей на навчання російською мовою.

З аналогічних питань тривають провадження за зверненнями батьків дітей з м. Бахмута (колишній Артемівськ) Донецької області та за зверненням депутата Одеської обласної ради щодо захисту права на освіту дітей м. Южного.

Крім того, з метою недопущення звуження права осіб, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою Уповноважений звернувся до керівництва Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти щодо змін, які планується внести до ст. 7 проекту Закону «Про освіту» (реєстр. № 3491-д від 04.04.2016), прийнятого Верховною Радою України у першому читанні.

Важливою складовою у забезпеченні прав та законних інтересів дитини, є також формування правової культури та правової свідомості, як педагогічних працівників, так і дітей. З метою підвищення правової обізнаності дітей у 2016 році Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні в Українському дитячому центрі «Молода гвардія» у червні та липні 2016 року було організовано «Школу прав дитини», основною метою якої є поширення положень Конвенції ООН про права дитини серед дитячого населення України.

Також працівниками Секретаріату взято участь у 4 навчальних тренінгах з прав людини та методики викладання прав людини в загальноосвітніх навчальних закладах для заступників з навчально-виховної роботи, вчителів, соціальних педагогів, класних керівників у Дніпропетровській, Одеській, Вінницькій, Чернівецькій областях.

#### ***11.4. Дотримання права дітей на життя та охорону здоров'я***

Дотримання права дітей на життя та охорону здоров'я гарантується статтею 49 Конституції України.

Проте, як зазначалося і в попередніх доповідях Уповноваженого з прав людини, держава сьогодні не виконує взяті на себе зобов'язання щодо забезпечення права дітей на охорону здоров'я.

Серед звернень громадян щодо дотримання права дітей на життя та охорону здоров'я, що надходили протягом 2016 року до Уповноваженого з прав людини, насамперед слід виокремити ті, що

стосувалися відсутності лікарських засобів для дітей, хворих на рідкісні (орфанні) захворювання.

У зв'язку з цим Уповноваженим з прав людини неодноразово перед Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) порушувалось питання щодо необхідності вжиття заходів стосовно забезпечення дітей необхідними лікарськими засобами, як це визначено статтею 531 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Зокрема, передбачено, що громадяни, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, безперебійно та безоплатно забезпечуються необхідними для лікування цих захворювань лікарськими засобами та відповідними харчовими продуктами.

Крім того, з метою моніторингу ситуації щодо стану забезпечення дітей, хворих на рідкісні (орфанні) захворювання, ліками Уповноваженим були направлені запити до Дніпропетровської, Закарпатської, Львівської, Харківської обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації.

Аналіз отриманої інформації показав, що в Харківській області діти, хворі на мукополісахаридоз та хворобу Гоше, були забезпечені лікарськими засобами лише до червня 2016 року.

Львівська облдержадміністрація повідомила, що дітей, хворих на муковісцидоз, було забезпечено необхідними ліками та препаратами лише на 7% від потреби.

Незадовільним залишалось фінансування фармацевтичної допомоги хворим дітям у Закарпатській, Дніпропетровській областях та м. Києві.

У той же час від МОЗ України, яке відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.11.2015 № 1396-р є відповідальним за закупівлю лікарських засобів, медичних виробів та пов'язаних з цим послуг, надходили лише формальні відповіді, що не містили конкретної інформації стосовно комплексного вирішення питань забезпечення лікарськими засобами дітей на рідкісні (орфанні) захворювання.

У ході провадження було з'ясовано, що Міністерством лише у травні – червні 2016 року було затверджено номенклатури лікарських засобів (накази МОЗ України від 12.05.2016 № 446 та від 02.06.2016 № 508), що закуповувалися на виконання державних цільових програм та комплексних заходів програмного характеру за державні кошти у 2016 році, в тому числі для лікування громадян, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання.

Тільки у вересні 2016 року МОЗ України було завершено збір заявок на закупівлю лікарських засобів та медичних виробів за державні кошти від структурних підрозділів охорони здоров'я обласних та Київської міської державних адміністрацій і закладів охорони здоров'я, підпорядкованих МОЗ України. А процедуру закупівлі лікарських засобів

та медичних виробів для осіб, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, було проведено лише у грудні 2016 року.

Таким чином дітей, хворих на рідкісні (орфанні) захворювання, упродовж року не було забезпечено державною підтримкою та належним лікуванням.

Реагуючи на порушення прав дітей на життя та охорону здоров'я, Уповноваженим тричі направлялись запити до Прем'єр-міністра України щодо вжиття заходів впливу на МОЗ України з метою забезпечення дітей, хворих на рідкісні (орфанні) захворювання, необхідними лікарськими засобами та медичними виробами.

Як результат, у Державному бюджеті України на 2017 рік майже вдвічі збільшено видатки, зокрема, на закупівлю продуктів лікувального харчування для дітей, хворих на фенілкетонурію, до 36 652,9 тис.грн., на закупівлю медикаментів для дітей, хворих на муковісцидоз, до 65 810,1 тис.грн., закупівлю медикаментів для дітей, хворих на мукополісахаридоз, до 68 078,6 тис.грн.

Протягом минулого року критичною залишалась ситуація із забезпеченням лікарськими засобами та витратними матеріалами дітей, хворих на цукровий діабет.

У другій половині 2016 року до Уповноваженого почали надходити звернення стосовно незабезпечення ліками дітей, хворих на цукровий діабет. У зв'язку з цим Уповноваженим було направлено лист до МОЗ України з вимогою щодо вжиття відповідних заходів.

У результаті провадження було з'ясовано, що у 2016 році МОЗ України взагалі не було проведено закупівель лікарських засобів та витратних матеріалів для дітей, хворих на цукровий діабет. Натомість, МОЗ України поінформував, що зазначена процедура триватиме протягом лютого-березня 2017 року.

Питання продовжує перебувати на контролі Уповноваженого з прав людини.

Упродовж останніх кількох років в державі залишається критичним стан забезпечення вакцинами дітей для проведення щеплень відповідно до календаря, про що неодноразово наголошувалось в щорічних доповідях Уповноваженого з прав людини у 2013 - 2015 роках.

Вакцини, які використовуються для проведення обов'язкових щеплень, мають закуповуватися централізовано за кошти Державного бюджету України. Проте упродовж 2015 року вакцини не були закуплені, їх закупівлю було проведено лише навесні 2016 року.

Водночас скарги, що надходили від громадян до Уповноваженого, свідчили про те, що з боку МОЗ України практично був відсутній контроль за своєчасною поставкою вакцин до дитячих поліклінік та пологових будинків.

Так, згідно з інформацією, розміщеною на офіційному сайті<sup>63</sup> МОЗ України, станом на кінець 2016 року доставку вакцин до регіонів ще не було завершено. Така ситуація не сприяла належній імунізації дітей.

Контроль Уповноваженого з прав людини із зазначеного питання триває.

Також протягом 2016 року до Уповноваженого надходили звернення громадян щодо дотримання права на забезпечення кохлеарними імплантами дітей, які не чують від народження або втратили слух у ранньому віці.

Уповноваженим з прав людини було проаналізовано ситуацію щодо фінансування витрат з державного бюджету за останні шість років.

Так, обсяг коштів в державному бюджеті на зазначені вироби медичного призначення зменшувався та досяг скорочення більше, ніж у 10 разів (з 42,4 млн. грн. у 2010 році до 4,0 млн. грн. у 2016 році).



Реагуючи на порушення права дітей на медичну допомогу, Уповноваженим було ініційовано зустріч з керівництвом МОЗ України, проте наслідки зустрічі не мали позитивних результатів.

З метою невідкладного вирішення питання Уповноваженим з прав людини було скеровано запит до Прем'єр-міністра України стосовно негайного вжиття заходів щодо забезпечення дітей з вадами слуху кохлеарними імплантами та необхідності збільшення фінансування на придбання зазначених виробів.

Як наслідок, до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» було внесено зміни і обсяг видатків був збільшений на 35 млн. грн., що дало можливість закупити додатково 52 системи

<sup>63</sup>[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jubAz2eNjBthblj90WPT\\_wVj1kjJzEiYcmhMG\\_Wh6-k/edit#gid=1686941489](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jubAz2eNjBthblj90WPT_wVj1kjJzEiYcmhMG_Wh6-k/edit#gid=1686941489)



імплантаційного слухопротезування для проведення вживлення імплантів дітям з вадами слуху.

### ***11.5. Дотримання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які постраждали від конфлікту на Сході України***

Відповідно до статті 38 Конвенції ООН про права дитини на державу згідно із зобов'язаннями за міжнародним гуманітарним правом покладено обов'язки вживати всіх можливих заходів з метою забезпечення захисту дітей, яких торкається збройний конфлікт, та догляду за ними.

У зв'язку з цим з метою забезпечення належного моніторингу за дотриманням прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються в інтернатних закладах та були переміщені на підконтрольну Уряду України територію, Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спільно з Представництвом Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні розпочав реалізовуватися проект, який спрямований на вивчення реального стану дотримання прав дітей вказаної категорії.

У рамках реалізації зазначеного проекту працівники Секретаріату протягом року здійснили 37 моніторингових візитів до дитячих установ, до яких переміщено дітей, відвідали прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу із числа внутрішньо переміщених осіб.

Так, у період загострення ситуації на Сході України понад 700 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, Донецької області були переміщені. Більшість дітей були влаштовані до дитячих закладів в межах області (м. Святогірськ, м. Маріуполь, м. Краматорськ, м. Дружківка та інші), але поряд з цим дітей вивозили і до закладів Харківської, Дніпропетровської, Запорізької, Київської областей.

Водночас Луганська обласна державна адміністрація ще влітку 2014 року прийняла рішення про евакуацію понад 400 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, до закладів Одеської області. Станом на 2016 рік більшість дітей повернулись до Луганської області.

Враховуючи категорію дітей, а також те, що більшість з них стали свідками захоплень будівель закладів озброєними людьми на непідконтрольній території, особлива увага під час моніторингу приділялась питанням безпеки дітей та дотриманню положень Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах.

Під час візитів було встановлено, що поруч з деякими дитячими закладами розташовані військові частини. Така ситуація не сприяє захисту дітей, їх психологічному відновленню та соціальній інтеграції, а навпаки містить ознаки загрози їх життю.

У зв'язку з цим Уповноваженим були направлені звернення до керівництва Служби безпеки України та Міністерства оборони України з проханням вжити заходів щодо зміни дислокації військових частин, які розташовані в місцях, де перебуває велика кількість дітей, та недопущення таких випадків у подальшому.

Крім того, під час моніторингового візиту до загальноосвітнього навчального закладу м. Святогірська було з'ясовано, що заклад не має свого бомбосховища і у разі загострення ситуації передбачено використання загальноміського. Але з'ясувати, чи облаштовано воно належним чином, чи є там запаси питної води і продуктів харчування, не виявилось можливим. Педагоги не володіють інформацією про точне місцезнаходження цього укриття. Це свідчить про недостатню роботу з боку місцевих органів влади щодо забезпечення безпеки дітей.

У той же час керівництвом Миколаївської школи-інтернату (Донецька область) під бомбосховище було облаштовано 3 підвальні приміщення: передбачені лавки, зроблені запаси питної води тощо. Наразі актуалізовано план евакуації дітей та співробітників з урахуванням ситуації, а також проводяться відповідні заняття.

Також у ході здійснення моніторингу дотримання прав дітей було виявлено сім'ю гр. Д., в якій під опікою виховувалося троє дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Родина проживала у селищі Жованка (Бахмутський р-н, Донецька обл.), яке знаходиться на лінії розмежування. Службі у справах дітей не було відомо, що діти понад два роки були позбавлені соціального захисту та підтримки. У зв'язку з цим Уповноваженим було скеровано запит до Міністерства соціальної політики з вимогою невідкладно вжити заходів щодо виявлення усіх сімей, у яких виховуються діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які знаходяться на лінії розмежування, та забезпечити їх соціальний захист. У свою чергу Міністерство поінформувало, що діти влаштовані до Бахмутської загальноосвітньої школи-інтернату, оскільки опікун відмовилася змінювати місце проживання.

Міністерством також було запроваджено здійснення обліку прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу та сімей опікунів, піклувальників, які проживають на лінії розмежування та потребують підтримки з боку держави.

За результатами моніторингових візитів 31 травня 2016 року була проведена зустріч Представника Уповноваженого з прав людини із заступником голови та керівниками структурних підрозділів Донецької обласної військово-цивільної адміністрації, до компетенції яких відносяться питання захисту прав дітей, у тому числі і питання безпеки дітей. На зустрічі обговорено шляхи поліпшення ситуації щодо безпеки дітей, які перебувають в закладах області.

Що стосується забезпечення належних умов проживання дітей та харчування, слід зазначити, що керівники дитячих закладів Донецької, Луганської, Одеської та Харківської областей вказували на належний рівень фінансування у 2016 році установ на ці цілі.

Проте під час візиту до Санаторно-оздоровчого центру соціальної реабілітації дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, «Смарагдове місто» (м. Св'ятогірськ, Донецька область) були виявлені суттєві недоліки щодо забезпечення належних умов проживання дітей: відсутні засоби особистої гігієни; діти не мали достатньо одягу та білизни; потребували ремонту шафи тощо. Під час зустрічі з керівництвом обласної військово-цивільної адміністрації були обговорені заходи, які необхідно невідкладно вжити задля забезпечення належних умов проживання дітей. Крім того, через тиждень до закладу був здійснений повторний моніторинговий візит спільно із представниками Донецької обласної військово-цивільної адміністрації.

За наслідками реагування Уповноваженого ситуація в закладі змінилася: проведено поточний ремонт меблів, розпочато ремонт одного із спальних корпусів, передбачена закупівля меблів та побутової техніки, дітей забезпечено гігієнічними засобами тощо.

Також було приділено увагу забезпеченню права дітей на охорону здоров'я. Слід вказати, що у 2014 році діти, переміщені з Луганської області, прибули у заклади Одеської області без медичних документів та будь-якої інформації щодо наявних захворювань та проведених щеплень. Це ускладнювало надання медичних послуг дітям, які мали певні захворювання. З метою медичного діагностування дітей було організовано комплексне медичне обстеження.

За результатами обстежень декілька дітей (Одеська область) були переведені із спеціальних навчальних закладів до загальноосвітніх навчальних закладів.

Також, за результатами комплексного медичного обстеження у деяких дітей були виявлені вроджені хвороби, які не були вказані в обліково-статистичних картках дитини, отриманих з єдиної інформаційно-аналітичної системи «Діти» (вроджений порок серця, нейрофіброматоз тощо).

Лікар Комунального закладу «Балтська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат № 1 I-II ступенів» (Одеська область) зазначила, що значна кількість дітей, які прибули із Луганської області, мала діагноз аутизм, який підтвердився після обстеження не у всіх дітей. Водночас було виявлено 15 дітей з пониженим зором. За рахунок спонсорських коштів всім цим дітям були придбані окуляри.

Під час відвідування Санаторно-оздоровчого центру соціальної реабілітації дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування «Смарагдове місто» (м. Св'ятогірськ, Донецька область) було з'ясовано,

що закладом не був підписаний договір щодо медичного обслуговування дітей. Як наслідок дітям не були зроблені обов'язкові щеплення, які передбачені Календарем профілактичних щеплень.

Лише після втручання Уповноваженого договір на медичне обслуговування дітей цього закладу був підписаний.

Наразі всі діти проходять медичний огляд лікарями-спеціалістами двічі на рік. Дані про стан здоров'я фіксуються в медичних картках.

Водночас всі керівники інтернатних закладів зазначали, що коштів, які виділяються на медичні послуги, недостатньо, т.я. вони передбачені на закупівлю не тільки ліків, а і засобів гігієни. Також гостро ця проблема стоїть перед закладами, в яких перебувають діти з інвалідністю, оскільки такі діти потребують дороговартісних медичних препаратів.

Під час зустрічей представників Секретаріату Уповноваженого з керівництвом Донецької, Луганської та Одеської обласних державних адміністрацій також порушувалися питання медичного забезпечення дітей, які хворі на рідкісні (орфанні) захворювання, ВІЛ інфікованих дітей.

Під час здійснення моніторингових візитів до інтернатних закладів Донецької області медичні працівники порушували питання щодо проблем у проведенні обстежень дітей, які мають ВІЛ позитивний статус. Зокрема, потребувало негайного вирішення питання налагодження роботи комунального закладу «Донецький обласний центр профілактики і боротьби зі СНІДом» (м. Слов'янськ). За результатами оперативного реагування на ситуацію в медичному центрі забезпечено постійне спостереження та отримання необхідного лікування ВІЛ-інфікованими дітьми.

Що стосується забезпечення права дітей на освіту, то це питання вирішується на належному рівні в усіх областях, де є діти, переміщені із непідконтрольної території. Всі випускники 9 класів отримують свідоцтво про базову загальну освіту та мають можливість обирати навчальний заклад для продовження навчання.

Для прикладу, за період 2014-2016 років випускники Балтської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату № 1 I-II ступенів продовжили отримувати освіту в таких навчальних закладах: Теремовлянське вище училище культури (2 дітей), Одеська державна академія технічного регулювання та якості (2 дитини), Одеський коледж комп'ютерних технологій (1 дитина), Одеський коледж економіки, права та готельно-ресторанного бізнесу (2 дитини), Житлово-комунальний технікум Харківського національного університету міського господарства ім. О.М. Бекетова, Вінницький обласний комунально-гуманітарний педагогічний коледж (2 дитини).

Випускники 11 класів із числа дітей, які переміщені із непідконтрольної території, на рівні з усіма іншими дітьми мають змогу пройти ЗНО та отримати атестат про загальну середню освіту.

У ході здійснення моніторингових візитів працівники Секретаріату Уповноваженого вивчали і інші питання, які спрямовані на захист прав дітей.

Зокрема, це стосувалося вирішення питання документування дітей. У більшості випадків адміністраціям закладів вдалося отримати оригінали свідоцтв про народження дітей, паспортів. З цією метою вони зверталися до керівників тих інтернатних закладів, в яких діти перебували до переміщення. Але поряд з цим мали місце випадки, коли необхідно було поновлювати документи дітей, а також вирішувати питання щодо встановлення громадянства дитини (Кілійська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I-II ступенів та Білгород-Дністровський дитячий будинок змішаного типу для дітей дошкільного та шкільного віку Одеської області).

Діти, яким виповнилось 16 років, отримують паспорти громадянина України в установленому законодавством порядку.

Під час візитів з метою належного соціального захисту дітей зверталася увага на своєчасну постановку дітей на облік як осіб, які перемістилися з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції. Так, в Одеській області діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які є учнями державного навчального закладу «Березівський професійний аграрний ліцей», не перебували на такому обліку. Лише під час візиту адміністрація закладу підготувала та направила відповідний лист до управління соціального захисту населення.

Окремо слід звернути увагу на ситуацію щодо дотримання прав дітей Луганського обласного будинку дитини № 2, які влітку 2014 року були переміщені із м. Луганська до м. Харкова.

Луганська обласна державна адміністрація протягом 2015-2016 років неодноразово ставила питання щодо повернення цих дітей до Луганського обласного будинку дитини № 2, який наразі функціонує у м. Сєвєродонецьку. Це у першу чергу було пов'язано з тим, що службами у справах дітей м. Харкова не було вжито належних заходів щодо поновлення документів дітей та надання їм відповідного статусу, що дало б можливість влаштовувати дітей в сімейні форми виховання або їх усиновленню.

Зокрема, мова йшла про 45 дітей: 11 дітей у віці до трьох років, 15 дітей у віці від трьох до чотирьох років, 19 дітей у віці старше чотирьох років.

Питання повернення цих дітей обговорювалося з представниками департаменту охорони здоров'я, служби у справах дітей Харківської



облдержадміністрації, головними лікарями будинків дитини, юристами обласних будинків дитини, в яких виховувалися діти, районними службами у справах дітей.

Після з'ясування всіх обставин Харківською обласною державною адміністрацією було прийнято рішення про повернення 26 дітей. Слід зазначити, що 4 дітей мали важкий стан здоров'я і їх перевозили на територію Луганської області за допомогою реанімобілів.

Рішення про перевезення важкохворих дітей до м. Сєвєродонецька приймалося без врахування якнайкращих інтересів дітей, оскільки в Луганському обласному будинку дитини № 2 відсутні умови та можливості щодо здійснення необхідних реабілітаційних заходів для таких дітей.

Крім того, в Луганській області відсутній заклад для влаштування дітей, які мають інвалідність і потребують спеціальної допомоги та реабілітації. Тому четверо важкохворих дітей, перевезених із м. Харкова, восени 2016 року були переміщені до інтернатного закладу Полтавської області.

Також серед дітей, які повернулися, 15 дітей досягли чотирьохрічного віку. Цих дітей необхідно було невідкладно влаштувати до інших установ або влаштувати в сімейні форми виховання, оскільки відповідно до пункту 3.1. Статуту Луганського обласного будинку дитини № 2, затвердженого розпорядженням голови обласної держадміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 01.03.2016 № 86, відсутні підстави для їх утримання у будинку дитини.

Наразі, за інформацією служби у справах дітей Луганської обласної державної адміністрації, цим дітям надано відповідний статус та вирішено питання щодо влаштування їх в сімейні форми виховання.

Проблемним залишається питання постановки дітей на квартирний облік та забезпечення їх житлом. Адже частина дітей мають житло на праві користування або на праві власності, яке залишилося на непідконтрольній території. Це питання потребує законодавчого врегулювання і на це Уповноважений звертала увагу Міністерства соціальної політики. Наразі відповідний законопроект переданий Урядом на розгляд Верховної Ради України (реєстраційний № 5045).

Слід також звернути увагу і на те, що виникає проблема з отриманням дітьми пенсії по втраті годувальника, аліментів. Така ситуація у першу чергу пов'язана з тим, що у частини дітей оригінали документів, які підтверджують їх право на такі виплати, залишились на непідконтрольній території.

У зв'язку з цим, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звертала увагу Уповноваженого Президента України з мирного врегулювання ситуації в Донецькій та Луганській областях щодо

необхідності внесення до порядку денного засідання Робочої підгрупи з гуманітарних питань Тристоронньої контактної групи цілої низки питань щодо дотримання прав дітей на території Донецької та Луганської областей, які потребують невідкладного вирішення. Зокрема, зазначалося про необхідність передачі документів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яких переміщено із інтернатних закладів Донецької та Луганської областей.

Окрім того, враховуючи напружену ситуацію, яка спостерігалась на лінії зіткнення в районах населених пунктів Мар'їнки та Красногорівки Донецької області, упродовж року Уповноваженим з прав людини та працівниками Секретаріату Уповноваженого здійснено 6 моніторингових візитів щодо забезпечення прав дітей, які проживають у зазначених населених пунктах.

Зокрема, вивчалось питання забезпечення права дітей на освіту, охорону здоров'я та безпеку життя.

Так, із трьох загальноосвітніх шкіл м.Мар'їнки на кінець навчального року функціонувало дві школи (№№1, 2). Функціональна потужність загальноосвітнього навчального закладу № 1 становить 700 дітей. Проте у 2015-2016 навчальному році заклад відвідувало лише 158 дітей. На початку збройного конфлікту на Сході України станом на 1 вересня 2014 року особовий склад учнів цієї школи становив 511 дітей. Таким чином переважна кількість дітей була вивезена за межі населеного пункту.

У той же час у закладі повною мірою забезпечено навчально-виховний процес. Вчителі пройшли тренінги з психології поведінки дітей в умовах збройного конфлікту, організованих за підтримки Данської Ради у справах біженців.

На базі загальноосвітнього закладу № 1 м. Мар'їнки 39 дітей з невідконтрольної українському Уряду території пройшли ЗНО.

Загальноосвітній навчальний заклад № 2 м. Мар'їнки розрахований на 870 дітей. На кінець навчального року у закладі також навчалось 158 дітей. У той час, як станом на 1 вересня 2014 року до занять мали приступити 350 учнів. Педагогічний колектив закладу докладає максимум зусиль для забезпечення навчально-виховного процесу. Представництвом ЮНІСЕФ в Україні на базі закладу відкрито центр психологічної підтримки дітей.

У той же час із 5 загальноосвітніх закладів с.Красногорівка на кінець навчального 2015-2016 року діяло лише два (№№2 і 5). Переважна кількість дітей переїхала разом з батьками у безпечні населені пункти. Діти шкільного віку, які залишились в населеному пункті, упродовж навчального року та літнього періоду за кошти благодійних організацій вивозились на оздоровлення до Київської та Одеської областей.

У зв'язку із загостренням ситуації на Сході України та збільшенням обстрілів населених пунктів влітку 2016 року Уповноважений звернулася до Міністра соціальної політики України з вимогою невідкладного вирішення питання вивезення дітей на безпечну територію України.

Урядом була підтримана пропозиція Уповноваженого з прав людини щодо виділення безоплатних путівок до дитячих центрів "Артек" і "Молода гвардія" для оздоровлення протягом 2016 року дітей із населених пунктів, розташованих на лінії зіткнення. Відповідне розпорядження Кабінету Міністрів України "Питання організації оздоровлення та відпочинку дітей із населених пунктів, розташованих на лінії зіткнення, у 2016 році" затверджено 5 жовтня 2016 р. за № 720-р.

У рамках моніторингу Уповноваженого щодо дотримання права дітей, які проживають у м.Мар'їнка, на охорону здоров'я вивчалось питання наявності вакцин відповідно до календаря щеплень та забезпечення дітей, хворих на рідкісні (орфанні) захворювання, відповідними лікарськими препаратами. Встановлено, що переважна кількість вакцин була в наявності. Проте відсутня вакцина від сказу та БЦЖ.

На диспансерному обліку в зазначеному населеному пункті перебуває 2 дитини, які хворіють на рідкісні захворювання (муковісцидоз та фенілкетанурію). Проте лише після втручання Уповноваженого з прав людини Мар'їнською районною радою Донецької області була затверджена районна програма соціально-економічного розвитку на 2016 рік, яка дала можливість придбати медичні препарати для цих дітей.

Також у зв'язку з тим, що через небажання деяких батьків вивозити дітей за межі населених пунктів, Уповноважений з прав людини звернулася до Представництва ЮНІСЕФ в Україні з проханням надати допомогу в забезпеченні бомбосховищ населених пунктів, що розташовані в зоні обстрілів, питною водою, продуктовими наборами, спальними мішками, стільцями тощо.

Питання безпеки дітей, які проживають на лінії зіткнення, перебуває на постійному контролі Уповноваженого.

## **Розділ 12. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ТЕРИТОРІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНОЇ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ**

Протягом 2016 року продовжувався постійний моніторинг дотримання прав людини на території тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим.

В першу чергу, увага приділялась питанням дотримання прав громадян України, які перебувають у місцях несвободи на території тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим та які фактично стали заручниками окупаційної влади.

Про це свідчить значна кількість звернень до Уповноваженого, листів та повідомлень щодо необхідності переміщення українських громадян, засуджених за вироками українських судів, ухваленими до 20.02.2014 р., на материкову частину України, у зв'язку з тим, що вказана категорія громадян України обмежена у можливостях зустрічатися з родичами, отримувати від них передачі, а також користуватися перевагами українського законодавства, яке є більш демократичним в порівнянні з законодавством Російської Федерації, зокрема щодо перерахування строків відбування покарання та організації умов відбування покарання.

Аспектами, що ускладнюють розв'язання даної проблеми, є відсутність відповідних правових механізмів в російському законодавстві, переміщення деяких осіб з тимчасово окупованої території АР Крим у пенітенціарні заклади на території Російської Федерації, а також примусове прийняття багатьох громадян України до громадянства РФ, оскільки РФ розглядає їх виключно як своїх громадян і, вочевидь, відмовить у переміщенні.

Окремо слід звернути увагу і на те, що до Уповноваженого також надходять звернення громадян України, засуджених до позбавлення волі вироками «судів» тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим після 20 лютого березня 2014 року (53 особи), які також висловлюють бажання відбувати подальше покарання на території України.

Однак, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» вироки кримських «судів», що були утворені після окупації, а тому, на думку Уповноваженого з прав людини, засудження осіб вказаними «судами» не створює жодних правових наслідків в Україні.

На сьогодні в Секретаріаті Уповноваженого з прав людини на підставі звернень громадян України, засуджених вироками судів Автономної Республіки Крим до 20 лютого 2014 року (дата тимчасової окупації), звернень, що надходять від їхніх родичів, а також інформації Міністерства юстиції України і громадських організацій, сформовано

списки таких осіб. До списку № 1 було внесено 16 осіб, які утримувалися на тимчасово окупованій території АР Крим, а до списку № 2 внесено 24 особи, які в подальшому незаконно були переведені для відбування покарання на територію Російської Федерації. Всі ці особи висловили бажання бути переміщеними для подальшого відбування покарання на материкову частину України.

Єдиним шляхом вирішення вказаної проблеми є запровадження ad hoc механізму для такого переміщення, про що і досягнуто домовленості з Уповноваженим з прав людини в Російській Федерації п. Москальковою Т.М., яка на відміну від своєї попередниці п. Памфілової Е.О., що займала посаду Уповноваженого з прав людини в РФ до 25 березня 2016 року, під час особистої зустрічі 21 червня 2016 року з Уповноваженим з прав людини в м. Мінськ (Білорусь) погодилась не лише вивчити вказане питання, а й розпочати його безпосереднє вирішення.

Список № 1 передано Уповноваженому з прав людини Російської Федерації та наразі узгоджено можливість переміщення лише 8 осіб із зазначених у списку.

В результаті проведених тривалих та багаточисельних переговорів на сьогодні Міністерству юстиції Російської Федерації вже надано офіційне підтвердження від Міністерства юстиції України про готовність прийняти в пенітенціарні установи України для подальшого відбування покарання всіх осіб, зазначених списку.

Таким чином, завдяки зусиллям двох Уповноважених з прав людини досягнуто домовленостей, які тепер мають перейти в фазу практичної імплементації.

Також одним з прикладів наявності політичної волі з боку Російської Федерації з вирішення вказаного питання стало те, що 26 грудня 2016 р. вдалось здійснити моніторинговий візит до Сімферопольського СІЗО та перевірити умови утримання громадян України. Хоча цього разу російська сторона визначила лише окремих громадян для відвідання, ця важлива подія є лише першим кроком на шляху до забезпечення Омбудсменом України моніторингу дотримання прав і свобод людини на тимчасово окупованій території АР Крим.

Водночас, під час візиту було надано можливість зустрітися з Ахтемом Чийгозом, Мустафою Дегерменджі та Алі Асановим - головними обвинуваченими у так званій справі «26 лютого», які наразі тримаються в СІЗО м. Сімферополя.

По цій справі також проходять Арсен Юнусов, Ескандер Емірвалієв та Ескандер Кантеміров, які знаходяться на волі під поручительством.

Провадження у цій справі було відкрито за власною ініціативою Уповноваженого ще в лютому 2015 року у зв'язку з арештом заступника голови Меджлісу кримськотатарського народу Ахтема Чийгоза за



підозрою в організації та участі в масових заворушеннях 26 лютого 2014 р. біля будівлі Верховної Ради Автономної Республіки Крим під час проведення масового мітингу.

Моніторинг справи здійснюється за допомогою активістів Кримської правозахисної групи. Наразі «Справу 26 лютого» розділено на два процеси: перший — у справі заступника голови Меджлісу кримських татар Ахтема Чийгоза як «організатора заворушень» біля парламенту Криму, другий — у справі інших фігурантів (серед яких Алі Асанов і Мустафа Дегерменджі) як «учасників масових заворушень».

Отже безпосередня зустріч Уповноваженого з прав людини з фігурантами вказаної справи є значним досягненням, оскільки дозволяє здійснювати моніторинг дотримання прав громадян України на території Криму безпосереднього самим Уповноваженим.

Подібна співпраця з Уповноваженим з прав людини в РФ свідчить про позитивну динаміку у захисті громадян України на території Криму та Російської Федерації та закладає основу довіри для організації та проведення подальших візитів у слідчі ізолятори та виправні колонії на окупованій території, а також дозволяє сподіватися, що в подальшому можна буде відвідати усіх громадян України, затриманих на території Криму, щодо яких здійснюється провадження Уповноваженого з прав людини.

Зокрема, до таких справ належать також такі справи як:

- **справа «Хізб-Ут-Тахрір»**, у якій під вартою перебувають 14 осіб — Руслан Зейтулаєв, Рустем Ваїтов, Нурі Примов, Ферат Сайфулаєв, Енвер Бекіров, Вадим Сірук, Муслім Алієв, Емір-Усеїн Куку, Рефат Алімов, Арсен Джеппаров, Енвер Мамаєв, Ремзі Меметов, Зеврі Абсеїтов, Рустем Абільтаров. Їх звинувачують за ч.1 ст. 205.5 КК РФ (Створення терористичної організації) та/чи ч.2 ст. 205.5 КК РФ (Участь у терористичній організації).

При цьому такі фігуранти справи «Хізб-ут-Тахрір», як Руслан Зейтуллаєв, Рустем Ваїт, Нурі Примов і Ферат Сайфуллаєв, знаходяться в СІЗО м. Ростов, РФ, оскільки їх справу вже розглядає Верховний Суд РФ.

Так, 27 грудня 2016 року суд прийняв рішення відправити справу Руслана Зейтуллаєва до суду першої інстанції на повторний розгляд, щодо інших трьох підсудних суд залишив вирок у силі.

Моніторинг судових засідань також здійснюється представниками Кримської правозахисної групи.

Так, за результатами моніторингу стало відомо, що Рустем Ісмаїлов на засіданні повідомив, що у СІЗО його годують «забороненою Ісламом їжею», в зв'язку із чим він вимушений голодувати. Крім того, 21 грудня Узеір Абдуллаєв заявив на засіданні т.зв.«Верховного суду»

Криму, що під час етапування з СІЗО до будинку суду співробітники служби виконання покарань катують його. Він повідомив, що «їх возять із зв'язаними руками на підлозі транспорту та б'ють впродовж перевезення». Пізніше про катування заявили також Айдер Саледінов і Рустем Ісмаїлов.

У зв'язку з цим Уповноважений звернулась до російської колеги з вимогою сприяти проведенню ефективного розслідування заявлених фактів катування громадян України.

- **справа Максима Філатова**, у якій за версією прокуратури Криму «боєць батальйону «Азов» Максим Філатов в квітні 2014 року підпалив будівлю мечеті «Чукурча» в м. Сімферополі, а в серпні 2015 року Філатов, «використовуючи саморобний вибуховий пристрій, намагався вчинити терористичний акт біля будівлі прокуратури» Криму. «Прокурор Криму» Наталя Поклонська затвердила обвинувальний висновок, згідно з яким Філатову інкримінують декілька статей КК РФ: ч. 3 ст. 30 — ч. 1 ст. 205 (замах на терористичний акт), ч. 1 ст. 223 (незаконне виготовлення вибухового пристрою), ч. 1 ст. 222 (незаконні зберігання, перевезення і носіння вибухових пристроїв), ч. 2 ст. 167 (пошкодження майна з спричиненням значних збитків шляхом підпалу). Кримінальна справа направлена для розгляду до Південно-Кавказського окружного військового суду в Ростові-на-Дону (РФ).

26 липня Південно-Кавказський окружний військовий суд в Ростові-на-Дону виніс вирок щодо Максима Філатова. Його засудили як громадянина РФ до 6 років позбавлення волі з відбуванням покарання в колонії суворого режиму.

Під час судового засідання також було з'ясовано, що ще двоє мешканців Криму є фігурантами цієї справи — члени батальйону «Азов», учасники АТО на сході України Олександр Керніс та Олексій Лисенко. Прокуратура Криму вважає їх «замовниками підпалу мечеті і спроби підпалу прокуратури». Щодо них справа виділена в окреме провадження, оскільки вони наразі мешкають на території материкової України. Раніше в їх будинках в Криму проведено обшуки, і тому вони не повертаються до Криму.

- **справа Олега Приходька** - учасника протестів на Майдані в Києві, який зранку 8 червня в м. Саки був зупинений працівниками ДІББДР РФ. Підставою зупинки стала наявність українських державних номерів на його автомобілі, які Приходько після 1 квітня відмовився міняти на номерні знаки російського зразку, та продовжував використовувати автомобіль з українськими номерними знаками. Під час розмови із співробітником ДІББДР Олег Приходько зазначив, що він відмовляється встановлювати російські номерні знаки на свій

автомобіль. Працівники ДІББДР викликали поліцію і зробили заяву про порушення Приходьком громадського порядку, оскільки останній нібито використовував нецензурну лексику.

В цей же день, 8 червня, суддя «Сакського районного суду» визнала Олега Приходька винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 20.1 КпАП РФ(хуліганство), та призначила покарання у вигляді адміністративного арешту строком на три доби.

- **справа Євгена Костенка (брата Олександра Костенка)**, якого визнано винним у вчиненні злочину, передбаченого ч.2 ст. 297 КК РФ (зневага до суду), лише тому, що 8 червня 2016 року під час винесення вироку Олександру Костенку він нібито показав судді середній палець руки, чим образив суддю.

При цьому суд приділив дуже велику увагу розгляду вказаного факту, оскільки у справі навіть є висновок неназваного експерта, в якому повідомляється, що вказаний жест може бути розцінений як образливий. Однак і цей експерт стверджує, що цей жест не може трактуватися однозначно.

Незважаючи на це, як зазначено у вирокі, для «відновлення соціальної справедливості» Євгену Костенку призначено покарання у вигляді штрафу 60 000 рублів.

- **справа Андрія Коломійця**, який був затриманий на території Кабардино-Балкарії в травні 2015 року за підозрою у зберіганні наркотиків. Оскільки довести підозру у зберіганні наркотиків слідчі не змогли, то українця привезли до Криму, де звинуватили у замаху на вбивство двох працівників кримського підрозділу «Беркут» під час подій на Київському Майдані.

В судовому засіданні свідок затримання Коломійця дала покази, що спростовують факт зберігання ним наркотиків, а покази свідків звинувачення щодо нападу на працівників «Беркуту» взагалі не мають жодних підтверджень, тому що сторона обвинувачення не підтвердила доказами отримання потерпілими тілесних ушкоджень.

Більш того, Коломієць народився та виріс в Київській області, освіту отримував українською мовою і не вивчав російську мову. Відповідна довідка зі школи приєднана до матеріалів справи. Однак, в матеріалах кримінальної справи є документ про те, що Коломієць письмово висловив бажання давати покази російською мовою, з якого вбачається, що верхню строку з українською буквою «і» із помилками Коломієць писав сам, а згода давати покази російською мовою написана вже іншою людиною.

10 червня 2016 року суд визнав Коломійця винним (за ч. 3 ст. 30 п.п. «а, б, е, л», ч. 2 ст. 105 КК РФ, і за ч. 2 ст. 228 КК РФ) та виніс покарання - 10 років позбавлення волі в колонії суворого режиму. Захист оскаржив вирок, але суд відхилив усі клопотання адвоката. 27 жовтня «Верховний суд» Криму залишив без змін вирок «Київського районного суду» Сімферополя. 16 листопада 2016 року Андрія Коломійця вивезли в Краснодар для відбування покарання.

- **справа Володимира Балуха**, який відверто демонстрував свою проукраїнську позицію – на території його будинку на флагштоку і після березня 2014 року продовжував майоріти державний прапор України.

14 листопада 2015 року в будинку Володимира Балуха було проведено обшук в рамках кримінальної справи про крадіжку «автомобіля марки ВАЗ-2106 в корпусі синього кольору» в селищі Роздольне 10 жовтня 2015 року.

Свідок у цій справі зазначив, що Володимир Балух нібито «зберігає викрадений автомобіль у себе дома». Після обшуку Володимир Балух був визнаний винним за ч.1 ст.19.3 КпАП РФ (Невиконання законного розпорядження або вимоги працівника поліції) і на нього було накладено покарання у вигляді адміністративного арешту строком на десять діб. Як зазначав правозахисникам сам Балух, адміністративний арешт до нього застосували, щоб він не міг зафіксувати тілесні ушкодження, спричинені працівниками поліції під час його затримання, оскільки під час знаходження в камері він неодноразово вимагав надати йому медичну допомогу, але отримував відмову.

8 грудня співробітники ФСБ знову провели обшуки у будинку Володимира Балуха та його матері у селі Серебрянка Роздольненського району, під час яких на горищі виявили патрони. Після цього обшуку Балуха затримали. 9 грудня суддя «Роздольненського районного суду» прийняв рішення щодо затримання Володимира Балуха на 72 години. 12 грудня той самий суддя обрав йому запобіжний захід у вигляді тримання під вартою протягом 30 днів до 6 січня 2017 р. Проте вже 27 грудня суд подовжив арешт до 5 лютого 2017 року — до того, як вийшов термін утримання під вартою за першим рішенням суду.

22 грудня суддя «Верховного суду» Криму відмовив у задоволенні скарги захисту та залишив в силі рішення про утримання Володимира Балуха під вартою.

- **справа «Українських диверсантів»**, відкрита щодо затриманих працівниками ФСБ 9 листопада 2016 року в м. Севастополі громадян України Бессарабова Олексія Євгеновича, Штиблікова Дмитра Анатолійовича, Дудки Володимира Михайловича, нібито як членів диверсійно-терористичної групи Головного управління розвідки

Міністерства оборони України, що планувала вчинити диверсійні акції на об'єктах військової інфраструктури та життєзабезпечення півострову Крим.

Працівники правоохоронних органів повідомили, що вилучили у затриманих «вибухові пристрої великої потужності, зброю, боеприпаси, засоби спеціального зв'язку і карти-схеми об'єктів майбутніх диверсій».

Також була затримана дружина Дмитра Штиблікова, яка проходить по справі як свідок. Пізніше дружину відпустили.

За твердженням працівників правоохоронних органів РФ, всі затримані зізнались у підготовці терористичних актів, що може свідчити про застосування до них тортур.

«Ленінський районний суд» м. Севастополя 30 грудня 2016 року продовжив термін їх тримання під вартою до 8 березня 2017 року.

З метою забезпечення надання відповідної медичної допомоги Володимиру Дудці, у якого різко погіршився стан здоров'я внаслідок загострення хронічних захворювань, та Дмитру Штиблікову, якій страждає на хронічні захворювання через отримане раніше на службі поранення та хворобу нирок, Уповноваженим надіслано звернення до Уповноваженого з прав людини в РФ з проханням провести їм необхідні медичні обстеження.

Свідченням системної дискримінації є відсутність належного розслідування російськими правоохоронними органами фактів викрадення і вбивства саме громадян України – представників корінного народу Криму.

Зокрема, слід зазначити про факт викрадення Ервіна Ібрагімова, якого на власному автомобілі ввечері 24 травня зупинили до цих пір невстановлені слідством особи у формі дорожньо-патрульної служби Росії в Бахчисараї біля будинку № 9 на вул. Миру та примусово посадили в автомобіль до невідомих осіб, який поїхав у невідомому напрямку. Це підтверджується і відеозаписом, на якому видно, як спочатку Ібрагімов добровільно направляється до автомобілю працівників ДПС. Однак після того, як він побачив, що в автомобілі є інші особи, він намагається бігти від автомобілю, однак, його із застосуванням сили саджають до машини. Факт того, що його зупинили працівники силових структур, підтверджує його телефонний дзвінок родичам, щоб з'ясувати, де знаходяться документи на його автомобіль.

Після цього жодної інформації про його місцеперебування або осіб, які брали участь у викраденні, не було. 1 червня біля бару «Арпат» в Бахчисараї знайдено паспорт і трудову книжку викраденого Ібрагімова.

Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Росії по Криму відкрито кримінальну справу за п. «а, в» ч. 2 ст. 126 КК РФ — «Викрадення людини».



Однак, «прокурор Криму» Наталя Поклонська не розглядає політичні мотиви як версію викрадення. В ефірі телеканалу «Міллет» вона озвучила основні три версії по справі про викрадення Ервіна Ібрагімова: «...викрадення, що вчинено раніше засудженими за аналогічні злочини особами, з метою отримання викупу або шантажу. Друга версія — викрадення вчинили особи, пов'язані з комерційною діяльністю Ібрагімова. Третя версія — викрадення з метою дестабілізації ситуації в Криму з метою наклепу та дискредитації правоохоронних органів Криму». Більш того, прокурор вважає, що відеозапис, на якому невідомі особи в формі силових структур РФ насильно саджають Ібрагімова в мікроавтобус, «не відповідає дійсності».

29 липня 2016 на зустрічі з французькими парламентарями «прокурор Криму» Н. Поклонська заявила, що викрадення людей, які мали місце в Криму, «інспіровані для створення ажіотажу, щоб було що розповідати про обмеження прав кримськотатарського народу і взагалі про порушення прав людини». Щодо викрадення Ервіна Ібрагімова, то вона повідомила, що «оперативно-слідчим шляхом встановлено, що через місяць після зникнення свідки бачили його живим та здоровим на півострові». Однак точного місця, де його бачили, та імен свідків названо не було. Слідчі органи до цього часу не надали жодної інформації родичам про можливе місце його знаходження.

Так само і раніше де-факто прокуратура та слідчі органи Криму не розслідували належним чином викрадення Тимура Шаймарданова та Серана Зінедінова, оскільки до уваги не брали причетність до цих викрадень учасників «кримської самооборони».

Окремим фактом, що підтверджує наявність дискримінації кримських татар, є заборона діяльності на території Криму Меджлісу кримськотатарського народу.

Так, 4 травня представник Меджлісу кримськотатарського народу Наріман Джелялов отримав для ознайомлення рішення «Верховного суду» Криму від 26 квітня про заборону діяльності Меджлісу кримськотатарського народу на території РФ на основі вимоги «прокурора Криму» у зв'язку з відсутністю державної реєстрації згідно з російським законодавством, а також з тим, що саме Меджліс виступав організатором декількох екстремістських акцій, а Рефат Чубаров, голова Меджлісу, на думку прокурора, неодноразово проголошував екстремістські гасла про те, що Крим є частиною України.

Пояснення представника Меджлісу про те, що Меджліс не є громадською організацією, а є представницьким органом кримськотатарського народу, суд відповів, що згідно з російським законодавством такий статус Меджлісу є незаконним, більш того, не

забезпечує захист прав кримських татар, та визнав докази прокуратури про екстремістський характер діяльності Меджлісу достатніми.

Так, проявом екстремізму в діяльності Меджлісу суд визнав акцію 3 травня 2014 року, коли кримські татари протестували проти заборони в'їзду на територію Криму Мустафі Джемілеву, але головним доказом стала проведена за участі Рефата Чубарова, Мустафи Джемілева і Ленура Іслямова акція «блокада Криму». Також суд посилався на низку публічних виступів Рефата Чубарова в українських ЗМІ про незаконні дії Росії в Криму та необхідність повернення Криму в Україну.

26 вересня, за інформацією першого заступника голови Меджлісу Нарімана Джеліяла, декілька членів Меджлісу кримськотатарського народу і делегатів Курултая були викликані на допит в Центр протидії екстремізму МВС в Сімферополі, а 27 вересня члена Меджлісу кримськотатарського народу Алі Хамзіна після допиту в Бахчисарайському РВВС за участі співробітників центру протидії екстремізму звинувачено в порушенні ч. 1 ст. 20.28 КпАП РФ «Організація діяльності суспільного або релігійного об'єднання, щодо якого прийнято рішення про зупинення його діяльності». В той самий день суддя Бахчисарайського районного суду постановила призначити Хамзіну покарання у вигляді штрафу в розмірі 1000 рублів, а 28 вересня суддя «Бахчисарайського районного суду» визнав заступника голови Меджлісу Ільми Умерова винним за тією ж статтею — ч. 1 ст. 20.28 КпАП РФ – та призначив штраф в розмірі 750 рублів.

12 травня «прокуратура Криму» повідомила про визнання законним та обґрунтованим відкриття кримінальної справи щодо заступника голови Меджлісу кримськотатарського народу Ільми Умерова по факту вчинення діянь екстремістського спрямування, а «прокурор Криму» Н. Поклонська взяла під особистий контроль хід розслідування цієї справи.

Так, 12 травня Ільми Умерова викликали на допит до м. Сімферополя, під час якого він відмовився відповідати на більшість питань, які задавали співробітники ФСБ. Після допиту слідчий ФСБ вручив Ільми Умерову підписку про невиїзд та належну поведінку, згідно з якою він не може покидати територію Криму без дозволу слідчого або суду та не буде перешкоджати провадженню у кримінальній справі, а також провели обшук в його будинку.

19 травня було винесено постанову про притягнення Ільми Умерова в якості обвинуваченого по кримінальній справі № 2016427026 та пред'явлено звинувачення у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 280.1 КК РФ «Публічні заклики до здійснення дій, спрямованих на порушення територіальної цілісності Російської Федерації, вчинені з використання інформаційно-телекомунікаційних мереж (включаючи Інтернет)».

Крім того, Ільми Умерова звинувачують в його участі в прямому ефірі телеканалу АТР. Слідчий вважає, що під час ефіру Умеров використовував такі фрази, як «треба примусити Росію вийти з Криму, Донбасу та Луганську», «якщо б повернути кордони України назад» тощо. Ці висловлювання кваліфікуються як злочин, передбачений ч. 2 ст. 280.1 КК РФ.

26 травня Ільми Умеров підписав підписку про нерозголошення матеріалів справи, а 17 червня було винесено постанову про проведення його психіатричної експертизи, що розцінюється ним та всіма кримськими тарами як спроба його дискредитації та приниження ділової репутації. 11 липня відкриття кримінального провадження щодо Ільми Умерова було оскаржене, зокрема і тому, що у матеріалах справи відсутня інформація про його українське громадянство. Однак вказана постанова була залишена судом в силі.

11 серпня «Київський районний суд» Сімферополя прийняв рішення про поміщення Ільми Умерова до стаціонарного відділення психіатричної лікарні для проведення судово-психіатричної експертизи на підставі того, що в матеріалах справи наявна інформація про те, що він страждає на хворобу Паркінсона. Під час судового засідання стан здоров'я Ільми Умерова різко погіршився і його терміново госпіталізували з підозрою на інфаркт міокарду. Рішення про поміщення його в стаціонарне відділення суддя зачитувала за його відсутності в залі суду. За повідомленням Рефата Чубарова 15 серпня працівники ФСБ намагалися примусово виконати вказане рішення суду і забрати його з лікарні, але це їм не вдалося, і тому лише 18 серпня після виписки з лікарні, його було доставлено у відділення № 9 стаціонарної судово-медичної експертизи для осіб, які не перебувають під вартою.

Як повідомила правозахисникам дочка Ільми Умерова Айше, за вказівкою слідчого їй заборонили зустрічі з батьком, а працівники психіатричної лікарні не допускали до нього адвоката Едема Смедляєва. 19 серпня зустріч дозволили, але тільки членам сім'ї та адвокату. 21 серпня у Ільми Умерова знову погіршився стан здоров'я.

У зв'язку з цим Уповноважений з прав людини звернулася до Уповноваженого з прав людини в РФ з вимогою вжити заходів та відвідати Ільми Умерова у психіатричній лікарні, перевірити умови його тримання, стан його здоров'я та забезпечити надання йому необхідної медичної допомоги.

31 серпня Ільми Умерова відвідала «омбудсмен» Криму Людмила Лубіна у супроводженні заступника головного лікаря психіатричної лікарні. 7 вересня Ільми Умерова виписали з психіатричної лікарні. Проти його волі він провів там три тижні.

20 жовтня Ільмі Умерова викликали до ФСБ, де його ознайомили з результатами лінгвістичної та судово-психіатричної експертизи. За

словами Умерова, висновки лінгвістичної експертизи підтвердили, що його виступи на телеканалі АТР 19 березня 2016 року містили заклики до порушення територіальної цілісності РФ.

Крім того, Федеральна служба з фінансового моніторингу РФ долучила Ільмі Умерова до «переліку терористів і екстремістів», що суттєво обмежує його можливості щодо здійснення фінансових операцій. Так, 29 грудня Ільмі Умеров повідомив, що не зміг сплатити штраф, накладений «Бахчисарайським районним судом» за участь у зустрічі представників Меджлісу кримськотатарського народу. Банківські установи відмовили Умерову у здійсненні платежів від його імені.

Також фактами, що підтверджують наявність дискримінації щодо громадян України в Криму, є масове проведення обшуків та масові затримання.

Зокрема, у 2016 році обшуки проводились:

- в 4 приватних будинках Мамутова Енвера, Абельтарова Рустема, Абсейтова Зеврі, Ремзі Меметова, та в кафе «Салачикъ»;
- в мечеті села Мушаш (Вишенне);
- в селі Піонерське Сімферопольського району в будинку Абдули Юдашева;
- в Сімферополі в будинках Тимура Османова, Халілова Хайсера и Халтаєва Артура, після чого всі троє були доставлені до Центру по боротьбі з екстремізмом, де їх тримали з сьомої ранку до двох годин ночі. Підставою для проведення обшуків та затримання було порушення ними міграційного законодавства – працевлаштування іноземців або осіб без громадянства з порушенням законодавства РФ;
- в селі Червоний мак Бахчисарайського району в будинку Смаїла Мустафаєва. Причиною проведення обшуку стала справа, що була відкрита українськими правоохоронними органами в 2012 році за незаконну вирубку лісу на тій ділянці, де Мустафаєв працював лісником;
- спроба несанкціонованого обшуку в офісі колегії адвокатів в Сімферополі;
- в будинку Рефата Мазалова, після чого його доставили для допиту в РВВС Бахчисарая;
- в селищі Леніно в будинку Ремзи Муслимова;
- в мечеті Сімферополя (вул. Мокроусова, 7), яка раніше була відома як будинок організації «Аль-Раїд»;
- обшук в будинку голови регіонального меджлісу Первомайського району Енвера Алядінова в селі Грішино;
- в помешканні члена регіонального Меджлісу кримськотатарського народу Сулеймана Кадирова в місті Феодосія;

- в квартирі лідера відділення «Національно-визвольного руху» в Севастополі Анатолія Марети у зв'язку з підозрою його у закликах до невизнання кордонів РФ та на підтримку кримськотатарського батальйону «Аскер»<sup>2</sup>;
- на прибудинкової території помешкання Муси Ісаєва в селі Айсерез (Межиріччя) поблизу міста Судак;
- в мечеті «Хан Джамі» в Євпаторії;
- у Севастополі за місцем роботи та в помешканні Ігоря Мовенка на підставі існуючих підозр щодо поширення Мовенком екстремістських матеріалів;
- в м. Керч в квартирі матері Наталії Ващенко, яка раніше мешкала в Керчі, але після окупації Криму виїхала до м. Дніпра, де деякий час була волонтером в українському госпіталі, а наприкінці травня приїхала побачитися з матір'ю.

Під час обшуків як правило вилучали особисті речі, телефони, комп'ютерну техніку, жорсткі диски домашніх комп'ютерів, сімкарти та релігійну літературу.

Системний характер також мають масові затримання кримських татар. Як приклад, 6 травня в мечеті села Молодіжне Сімферопольського району було проведено так званий рейд для перевірки документів у прихожан мечеті і затримано всіх мусульман, які не мали при собі документів.

На наступний день в м. Євпаторії на центральному ринку було затримано біля двох десятків осіб «неслов'янської зовнішності», яких було доставлено у відділення поліції для проведення дактилоскопії.

При цьому, за словами «прокурора Криму», ці дії є нічим іншим, як посилені заходи, спрямовані на забезпечення громадського порядку в містах Криму напередодні Дня перемоги.

5 серпня працівники спеціального підрозділу швидкого реагування проводили перевірку всіх присутніх в приватному кафе «Диван» по вулиці Горького в м. Сімферополі. Свої дії вони пояснювали проведенням антитерористичних заходів.

Окремої уваги під час моніторингу заслуговували питання обмеження свободи мирних зібрань, які намагалися провести громадяни України. В більшості випадків це – заборона мирних зібрань, розгін мирних демонстрацій, адміністративні покарання організаторів і учасників акцій, особливо це стосується акцій, що проводились у зв'язку із святкуванням Дня пам'яті жертв депортації кримськотатарського народу.

Зокрема, 13 травня адміністрація села Воїнка Красноперекопського району відмовила представнику регіонального Меджлісу кримськотатарського народу в проведенні мітингу 18 травня



до Дня пам'яті з причини того, що на території парку проводяться роботи по благоустрою.

Крім того, напередодні 18 травня в низці учбових закладів Криму було розміщено оголошення про заборону пропуску занять учениками та вчителями, а також вимога інформувати керівництво шкіл про кількість та причини пропущених занять, зокрема і окремо щодо дітей кримських татар.

Незважаючи на те, що під час автопробігів, що проводилися у декількох містах Криму до Дня пам'яті 18 травня, не відбулося жодних порушень правил дорожнього руху, аварійних ситуацій чи перешкоджань руху автомобілів, декількох учасників таких акцій було затримано та притягнуто до адміністративної відповідальності.

Окремо слід згадати затримання Аблякіма Аблякімова, Сейтмамута Сейтумерова, Енвера Чавушева та Аліма Мусліядинова, які 18 травня проїхали вулицями Судака на автомобілях з кримськотатарською символікою.

Адміністрація м. Ялта відмовила місцевим мешканцям в проведенні заходу з приводу святкування кримськотатарського свята Хидирлез 3 травня в селищі Кореіз. Причиною відмови стала неможливість забезпечення заходів безпеки.

У м. Сімферополі 12 червня поліція затримала Руслана Б. з сувенірним прапором України, який періодично вигукував слова «Слава Україні!».

Активісти Сімферополя 2 липня вийшли на вулицю для проведення пікету на підтримку Олега Сенцова та Олександра Кольченка. Однак, через деякий час до місця проведення пікету підїхали поліцейські, які пояснили, що оскільки офіційного дозволу на проведення акції немає, то вона є незаконною, і примусили учасників акції розійтися.

Окремо слід зазначити, що «Рада міністрів» Криму 4 липня прийняла постанову № 315 «Про внесення змін до постанови Ради міністрів Республіки Крим від 12.11.2014 р. № 452», згідно з якою кількість місць, спеціально відведених для проведення публічних заходів (зібрань, мітингів, демонстрацій, пікетів) в Криму було скорочено в два рази в порівнянні з раніше визначеними 717 місцями. Отже, станом на 2016 рік таких місць стало всього 366.

Не залишилися поза увагою моніторингу і факти перешкоджання журналістській діяльності та обмеження свободи слова, оскільки працівники прокуратури відслідковують інформацію, розміщену журналістами не лише в ЗМІ, але і в соціальних мережах, і в особистих профілях.

Зокрема, 27 травня журналістка Лілія Буджурова (колишній заступник генерального директора телеканалу АТР) отримала від

«прокурора м. Сімферополя» попередження про можливу кримінальну відповідальність у зв'язку з порушенням законодавства про протидію екстремістській діяльності і законодавства про ЗМІ, оскільки інформація, що оприлюднена п. Буджуровою в мережі «Facebook» та на сайті Центру журналістських розслідувань, на думку «прокурора», містить ознаки екстремістських висловлювань.

Надіслання таких попереджень є системною практикою, що застосовується до представників ЗМІ в Криму.

Особливо яскраво обмеження свободи слова здійснюються щодо українських засобів масової інформації, в тому числі і з боку «прокуратури», яка використовує норми законів щодо протидії екстремізму та тероризму з метою обмеження доступу до інформації.

Так, ще 17 травня «прокурор Криму» Н. Поклонська заявила про те, що з метою інформаційної протидії розповсюдженню радикальних ідеологій обмежено доступ більше ніж до 80 ресурсів в мережі Інтернет, а 29 липня прокуратура Криму повідомила, що збирається обмежити доступ до 60 Інтернет-ресурсів, у зв'язку з чим підготувала та надіслала подання до Генеральної прокуратури РФ висновки про наявність закликів до екстремістської та іншої протиправної діяльності на таких Інтернет-ресурсах.

Окремо слід згадати і *справу журналіста Миколи Семені*, у якого спочатку було заблоковано його банківські рахунки, оскільки його ім'я було внесено до списку організацій та осіб, щодо яких наявна інформація про причетність до екстремістської діяльності або тероризму, який формується Федеральною службою з фінансового моніторингу РФ. Після того проведено обшук у його помешканні та відкрито кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого частиною другою статті 280.1 КК РФ — Публічні заклики до вчинення дій, спрямованих на порушення територіальної цілісності Російської Федерації, вчинені з використанням засобів масової інформації або електронних чи телекомунікаційних мереж (включаючи Інтернет). Як стверджує ФСБ Росії, «Микола Семена розмістив на сайті «Крим.Реалії» власну статтю, у якій закликав до проведення заходів з ізоляції Криму та бойової операції».

7 грудня слідчий ФСБ висунув звинувачення Миколі Семені та вручив йому копію постанови про притягнення його як обвинувачуваного у справі. Наразі Миколі Семені заборонено виїзд за межі Криму.

Інформація про всі ці та інші факти порушення прав і свобод громадян України, виявлені в ході моніторингу за станом дотримання прав громадян України в Криму, надавалися Уповноваженим з прав людини Міністерству закордонних справ України для підготовки позову України до Російської Федерації щодо порушення останньою

міжнародних зобов'язань, встановлених Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації.

Протягом 2016 року Уповноважений з прав людини особисто брала участь в переговорах з делегацією Російської Федерації, які передували поданню вказаного позову до Міжнародного Суду Організації Об'єднаних Націй, намагаючись довести неприпустимість такого ставлення до тих громадян України, які опинилися на окупованій території Криму.

На жаль, на досудовій стадії спір вирішити так і не вдалося, а тому вказана справа буде розглядатися Міжнародним Судом Організації Об'єднаних Націй.

## **РОЗДІЛ 13. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ**

Протягом 2016 року до Уповноваженого з прав людини надійшло 445 звернень від іноземців та осіб без громадянства із скаргами на порушення їх прав на території України.

Більша частина таких скарг стосувалася діяльності Державної міграційної служби України щодо неможливості встановлення статусу осіб без громадянства, видачі посвідок на тимчасове або постійне проживання в Україні, надання статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту, можливості зміна статусу та отримання громадянства України.

Результати аналізу звернень, що надійшли до Уповноваженого, дозволяють зробити висновок, що ситуація в цій сфері практично не змінилася.

Державна міграційна служба України продовжує політику відмов у наданні статусу біженця громадянам Росії та Білорусі, які брали участь в подіях на Майдані в м. Києві у 2013-2014 роках, а також захищали незалежність України на Сході держави.

Основна підстава для відмови – незаконність їх перебування на території України, оскільки свого часу після того, як минув строк у 90 днів, вони не змогли виїхати та знову офіційно в'їхати в Україну.

Інша підстава – це те, що деякі з цих іноземців до цих пір не склали зброю і продовжують брати участь у конфлікті у складі Збройних Сил України або Національної гвардії України.

Таким чином, зазначена категорія іноземців наражається на небезпеку бути або примусово видвореними з території України за порушення міграційного законодавства, або бути виданими Російській Федерації як злочинці відповідно до вимог міжнародних конвенцій про видачу правопорушників, оскільки Російська Федерація, порушивши кримінальні справи проти вказаних осіб, зокрема і за найманство, оголошує їх в міжнародний розшук.

Більш детально вказана проблема була висвітлена у Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2015 рік.

Крім того, слід більш детально зупинитись на двох основних проблемних питаннях, що призводять до порушення прав осіб без громадянства та іноземців в Україні, які загострилися в 2016 році.

### **Права осіб без громадянства в Україні**

У 2016 році, як і попередніх роках, дуже гострою залишалася проблема дотримання прав осіб без громадянства (далі – ОБГ). По-перше, ця проблема викликана відсутністю законодавства, яке б чітко визначало статус ОБГ та процедуру отримання такого статусу, про що

було зазначено в Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2015 рік.

Так, на сьогодні лише ОБГ, які мали українське походження (на них поширювалася дія частини 1 статті 8 Закону України «Про громадянство України»), мають можливість легалізувати своє перебування/проживання в Україні шляхом набуття громадянства України за територіальним походженням або шляхом отримання дозволу на імміграцію. Інші ж категорії ОБГ позбавлені можливості отримати будь-який паспортний документ або дозвіл на імміграцію, чи посвідку на постійне проживання.

Слід зазначити, що Україна, на жаль, залишилася чи не єдиною державою на теренах колишнього СРСР, яка до цього часу не спромоглася ухвалити законодавство про статус ОБГ і не вживала системних і дієвих заходів задля забезпечення захисту прав цієї уразливої категорії населення. У цьому напрямі державою, на жаль, нічого не робилося і не робиться, хоча Україна приєдналася до Конвенції про статус апатридів 1954 р. і Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. 11.01.2013 р., тобто більше чотирьох років тому. Проте, наприклад, у Грузії, Молдові та Киргизії таке законодавство вже ефективно діє, документовано тисячі людей, які роками і навіть десятиліттями проживали нелегально і без дійсних документів.

На жаль, масштаби проблеми безгромадянства в нашій державі залишаються невизначеними. За оцінками Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, станом на 2015 рік в Україні проживало від 35 000 до 45 877 ОБГ. Водночас, за статистикою ДМС, у них на обліку перебувало лише близько 6500 ОБГ. Вочевидь ці офіційні статистичні дані не відображують реальну ситуацію.

Відповідно до підпункту 14 пункту 131 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (далі – План заходів) протягом 2016 р. ДМС, Міністерство юстиції та органи місцевого самоврядування за підтримки Управління Верховного комісара ООН у справах біженців та його виконавчих партнерів мали провести ідентифікаційні заходи у шести пілотних областях України щодо виявлення осіб, які не мають документів, що посвідчують особу і громадянство (зокрема виявити кількість осіб без громадянства).

Натомість ДМС всіляко блокувало виконання цього підпункту Плану заходів, зазначаючи, що вони ініціюватимуть такі заходи після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». У результаті ініціативу взяли на себе громадські організації.



Власне, подібні заходи потрібно було провести вже давно, щоб оцінити масштаби проблеми безгромадянства і проживання осіб без документів в Україні.

По-друге, продовжується ганебна/хибна практика ДМС України щодо скасування рішень про прийняття до громадянства України і надання дозволу на імміграцію, які були ухвалені 5, 10, а подекуди 15 років тому. Ця проблема також піднімалася Уповноваженим з прав людини у Щорічній доповіді за 2015 рік, але, на жаль, протягом 2016 року ситуація жодним чином не змінилася на краще.

У результаті замість виконання міжнародних зобов'язань щодо подолання проблеми безгромадянства, узятих на себе Україною за Конвенцією про статус апатридів 1954 р. і Конвенцією про скорочення безгромадянства 1961 р., наша держава фактично вдалася до збільшення кількості ОБГ та осіб, які проживають без будь-яких документів.

Протягом 2016 р. до Уповноваженого з прав людини звернулася низка осіб зі скаргою на подібні рішення територіальних підрозділів ДМС.

Так, до Уповноваженого надійшло звернення особи без громадянства грузинського походження Г.Т. з приводу незаконності скасування ДМС України рішення про видачу йому посвідки на постійне проживання в Україні.

Г.Т. постійно проживає в Україні з 1994 р. Наказом ДМС від 30 жовтня 2015 р. було скасовано рішення про видачу заявнику посвідки на постійне проживання, оформленої у 2012 році (дозвіл на імміграцію і посвідку на постійне проживання Г.Т. мав з 2008 р., тобто протягом семи років). У результаті він залишився без жодного паспортного документу зі статусом особи, яка нелегально перебуває на території України.

Уповноважений з прав людини двічі зверталася до керівництва ДМС з проханням розглянути питання щодо легалізації перебування Г.Т. на території України та поновлення дії посвідки на постійне проживання в Україні.

ДМС відмовилася відновити дію посвідки на постійне проживання заявника, обґрунтувавши свою відмову тим, що у 2008 р. Управлінням ГІРФО ГУМВС України в м.Києві було безпідставно, з порушенням вимог пункту 5 Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.02.2002 року №1983 (який діяв на той момент), прийнято рішення про документування Г.Т. згаданою посвідкою.

За поясненням ДМС, їхнє рішення від 30.10.2015 р. ґрунтувалося на тому, що заявник не подав разом із заявою про оформлення посвідки на постійне проживання в Україні оригінал свого паспорта громадянина

колишнього СРСР зразка 1974 року, а натомість подав рішення суду 2007 року, яким встановлено факт постійного проживання заявника в Україні з 1994 р.

У своїх листах до керівництва ДМС Уповноважений з прав людини наголошувала на тому, що оригінал паспорту громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року не було подано заявником через його втрату з вини органів внутрішніх справ, що підтверджується відповідними документами. Саме через втрату цього паспортного документу працівниками міліції заявник був змушений звернутися до суду для встановлення факту, що має юридичне значення (постійне проживання в Україні з 1994 р.).

Уповноважений також звертала увагу на те, що Г.Т. постійно проживає на території України 22 роки та має міцні зв'язки з нашою державою, а отже скасування йому дозволу на імміграцію і фактичне залишення у статусі нелегального мігранта без документу, що посвідчує особу, є грубим порушенням принципу правової визначеності та вимог статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (див., наприклад, рішення Європейського суду з прав людини у справах «Меємі проти Франції» від 26 вересня 1997 р., «Бігаєва проти Греції» від 28 травня 2009 р.).

Крім цього, враховуючи, що заявник є особою без громадянства (офіційно вийшов з громадянства Грузії після набуття громадянства України; до речі, рішення про прийняття заявника до громадянства також було скасоване органом у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб у 2008 р.), йому не може бути оформлений паспортний документ громадянина будь-якої іноземної держави. Відсутність паспортного документу унеможлиблює реалізацію ним низки фундаментальних прав людини.

Запропонований же ДМС України вихід з даної ситуації шляхом легалізації перебування заявника на території України та оформлення йому паспортного документу лише після прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (щодо створення процедури визначення статусу особи без громадянства), передбачає залишення заявника в уразливому становищі на невизначений період часу.

За порадою Уповноваженого з прав людини заявник звернувся до суду з адміністративною скаргою про визнання незаконним і відміну наказу ДМС від 30.10.2015 р. про скасування рішення про видачу заявнику посвідки на постійне проживання.

Схожа ситуація виникла у особи без громадянства, уродженця В'єтнаму Н.Д.Ч., який постійно проживає в Україні з 1986 р. Заявник прибув до нашої держави (на той час СРСР) на професійне навчання згідно з Угодою між Урядом СРСР і Урядом Соціалістичної Республіки

В'єтнам про направлення та прийом в'єтнамських громадян на професійне навчання і роботу на підприємствах і в організаціях СРСР від 02.04.1981 року.

Відповідно до абзацу четвертого пункту 4 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про імміграцію» Н.Д.Ч. був документований посвідкою на проживання для іноземця від 08.04.2002 р. з терміном дії до 26.03.2003 р., після чого 26.09.2003 р. на підставі висновку про залишення на постійне проживання в Україні йому було видано тимчасову посвідку на проживання з безстроковим терміном дії.

12.03.2008 р. УМВС України в Херсонській області прийнято рішення про оформлення Н.Д.Ч. набуття громадянства України на підставі частини першої статті 8 Закону України «Про громадянство України», а саме за територіальним походженням, оскільки він постійно проживав до 24 серпня 1991 року на території, яка стала територією України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України». Факт його постійного проживання на території України підтверджувався рішенням Дніпровського районного суду м. Херсона від 10.12.2007 року.

14.03.2008 року Н.Д.Ч. був документований паспортом громадянина України.

Однак 17.02.2011 р. Апеляційний суд Херсонської області за апеляційною скаргою прокурора Дніпровського району м. Херсона виніс постанову про скасування рішення Дніпровського районного суду м. Херсона від 10.12.2007 р. та відмовив у задоволенні заяви Н.Д.Ч. про встановлення факту, що має юридичне значення. Касаційна інстанція залишила прийняте рішення апеляційної інстанції без змін.

Слід зазначити, що внаслідок набуття Н.Д.Ч. громадянства України заявник втратив громадянство Соціалістичної Республіки В'єтнам, а його тимчасова посвідка на проживання в Україні з безстроковим терміном дії була вилучена та знищена, що призвело до того, що заявник фактично став особою без громадянства без будь-яких документів.

Уповноважений з прав людини тричі зверталася до ДМС у справі Н.Д.Ч., зокрема з проханням відновити дію його посвідки на постійне проживання в Україні, виданої у 2003 р. відповідно до абзацу четвертого пункту 4 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про імміграцію», та прийняти у нього заяву і документи щодо набуття громадянства України на підставі статті 9 Закону України «Про громадянство України». Водночас ДМС відмовилася це робити, посилаючись на відсутність у законодавстві механізму поновлення дії посвідки.

Більш того, кількість ОБГ збільшується. Так, наприкінці 2016 р. до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини почали

надходити скарги громадян України, мешканців Донецької та Луганської областей, які потрапили у скрутну ситуацію на території Російської Федерації через втрату паспорта громадянина України, щодо спричинення їм перешкод у поверненні в Україну.

У своїх скаргах громадяни України повідомляли, що органи міграційної служби України не вбачають за можливе підтвердити їх належність до громадянства України, не зважаючи на надання копій українських паспортів. У зв'язку з цим консульські посадові особи України в РФ не мають правових підстав для оформлення їм посвідчення особи на повернення в Україну.

Серед скаржників, які звернулись до Уповноваженого з прав людини, були громадяни України Олег С., Артем С., Дмитро В., Ольга В.

У своїх відповідях органи міграційної служби посилалися на тимчасове призупинення роботи територіальних підрозділів ДМС України в Донецькій і Луганській областях, а також на відсутність доступу до службових документів, які знаходяться на непідконтрольній Уряду України території.

Такі дії органів міграційної служби призводили до порушення конституційних прав громадян України, зокрема на вільне пересування і повернення в Україну.

Незважаючи на виникнення проблем у роботі з громадянами України, паспортні дані яких знаходяться на непідконтрольній Урядові України території, ДМС та її територіальні підрозділи повинні знайти альтернативні шляхи підтвердження належності особи до громадянства України та оформлення паспортних документів громадян України з метою якнайшвидшого оформлення їм посвідчення особи на повернення в Україну консульськими установами України в РФ та інших державах.

У зв'язку з цим Голові ДМС України надіслано акт реагування Уповноваженого з прав людини з проханням дати доручення перевірити наведену заявниками інформацію та, у разі її підтвердження, вжити заходів, необхідних для забезпечення захисту громадян України, що опинились в РФ без паспортних документів, з метою якнайшвидшого підтвердження їх громадянства та повернення в Україну.

Згідно з відповіддю, що надійшла з ДМС у січні 2017 р. за зверненням Олега С., за даними інформаційної підсистеми «Оформлення документів, що підтверджують громадянство України» Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами ДМС України, заявник документований паспортом громадянина України і паспортом громадянина України для виїзду за кордон (надано паспортні дані). Отже по даному громадянину проблема була вирішена.

Це є лише свідченням формального підходу з боку працівників ДМС України до вирішення проблем громадян України, пов'язаних з

підтвердженням їх належності до громадянства України, оскільки вирішення вказаних питань навіть не потребують внесення змін до законодавства України.

Єдиним позитивним зрушенням у сфері реалізації міграційної політики України у 2016 році стало те, що 10 листопада 2016 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (щодо процедури визначення статусу особи без громадянства) №5385, внесений Кабінетом Міністрів України.

В цілому, внесення цього законопроекту стало надзвичайно позитивним кроком. Важливо, що в ньому закріплювалося право особи пройти процедуру визначення статусу особи без громадянства незалежно від законності чи незаконності її перебування на території України.

На жаль, 18 січня 2017 р. на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин було ухвалено рішення про повернення даного законопроекту на доопрацювання. Таким чином, питання чіткого визначення статусу ОБГ та процедури його надання знову відтерміновано на невизначений строк.

***З метою припинення порушення прав осіб без громадянства в Україні необхідно:***

- *провести ідентифікаційні заходи щодо виявлення осіб, які не мають документів, що посвідчують особу і громадянство;*
- *якнайшвидше доопрацювати та внести на розгляд парламенту законопроект щодо визначення процедури встановлення статусу особи без громадянства;*
- *внести зміни до Закону України «Про громадянство України», в якому зокрема передбачити норму, що громадянами України є особи, які перебували у громадянстві СРСР, постійно проживають останні п'ять років (з моменту звернення до органів внутрішніх справ) на території України і не зробили заяви про належність до громадянства іншої держави,*
- *припинити негативну адміністративну практику скасування документів, виданих більше ніж п'ять років тому.*



## **Порушення прав іноземців, яким надано додатковий захист в Україні**

Слід зазначити, що протягом 2016 року до Уповноваженого з прав людини звернулася низка громадян іноземних держав (Сирії та Іраку), які мають статус осіб, яким надано додатковий захист в Україні, зі скаргою на відмову територіальних підрозділів ДМС приймати у них заяву про отримання дозволу на імміграцію на підставі пункту 1 частини третьої статті 4 Закону України «Про імміграцію» (як батьків або чоловіка/дружини громадянина України).

Тобто практика Державної міграційної служби полягає у відмові цій категорії іноземців і осіб без громадянства у прийнятті до розгляду заяв про отримання дозволу на імміграцію. При цьому ДМС обґрунтовує подібну позицію тим, що у статті 11 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» відсутня така підстава для втрати статусу біженця та додаткового захисту, як отримання дозволу на імміграцію; відповідно, особа не може перебувати у двох правових статусах одночасно.

Як приклад можна навести провадження Уповноваженого з прав людини, які розглядались у 2016 році. Так, 27 вересня 2013 р. відділом державної реєстрації актів цивільного стану реєстраційної служби Алчевського міського управління юстиції у Луганській області було зареєстровано шлюб між громадянином Сирії С. та громадянкою України К. У подружжя народилося двоє дітей, які набули громадянство України за народженням.

Згадана сім'я через військові дії на Сході України змушена була залишити місце свого постійного проживання у м. Алчевську Луганської області та переїхати до Києва, тобто подружжя та діти стали внутрішньо переміщеними особами.

Побоюючись повернення до Сирії, де життю громадянина С. загрожує небезпека, він звернувся до територіального підрозділу Державної міграційної служби України із заявою про отримання статусу біженця. У червні 2014 р. ДМС України прийняла рішення про визнання громадянина С. особою, яка потребує додаткового захисту.

Проте оформивши статус особи, що потребує додаткового захисту, та перебуваючи у шлюбі з громадянкою України і утримуючи неповнолітніх дітей – громадян України, громадянин С. опинився обмеженим у реалізації своїх прав, зокрема права отримати дозвіл на імміграцію та у подальшому набути громадянство України. Так, ДМС України зобов'язує його виїхати за кордон, щоб подати через закордонну дипломатичну установу України заяву на отримання довгострокової візи з метою оформлення документів, що дають право на перебування або проживання в Україні на строк, що перевищує 90 днів.

Ситуація доведена до абсурду, оскільки для отримання дозволу на імміграцію іноземець, який на законних підставах перебуває в Україні, має відмовитись від наданого міграційним органом статусу особи, якій надано додатковий захист, після цього протягом 5-ти днів виїхати за кордон (а для громадян Сирії або Іраку практично всі країни встановили візовий режим і обмежують цих громадян у праві в'їзду), подати до закордонної дипломатичної установи України заяву на оформлення візи та близько 15 днів чекати на рішення консула України щодо оформлення візи.

Більше того, є приклади, коли для отримання дозволу на імміграцію подружжя іноземців з Іраку, що має статус особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, виховує трьох малолітніх синів та одну дочку, яка набула громадянство України, примушується до виїзду за кордон за отриманням відповідної візи. Виїзд за кордон (як правило до Лівану або Йорданії) у такій ситуації пов'язаний із значними фінансовими витратами для подружжя, у той час як соціальні служби України виділяють цим громадянам мізерну грошову допомогу, а також втручанням у сімейне життя, оскільки подружжя змушене визначитись, виїжджати за кордон з дочкою – громадянкою України або залишати її в Україні без батьківського піклування.

На неодноразові запити Секретаріату Уповноваженого з прав людини керівництво ДМС, на жаль, відмовилося піти на зустріч іноземцям, які отримали додатковий захист в Україні, у зміні їх правового статусу.

У результаті деякі заявники вирішили оскаржити рішення ДМС про відмову у прийнятті у них заяв щодо отримання дозволу на імміграцію у судовому порядку, а інші – відмовитися від статусу особи, яка має додатковий захист, і вирішувати питання шляхом виїзду з України та отримання довгострокової візи для подальшого оформлення дозволу на імміграцію.

Дану проблему можна розв'язати шляхом внесення відповідних змін до статті 11 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» шляхом включення додаткової підстави для втрати статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту.

## **РОЗДІЛ 14. ЗАХИСТ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ**

### **14.1. СПРАВИ О.СЕНЦОВА, О.КОЛЬЧЕНКА, Г. АФНАСЬЄВА, М. СОЛОШЕНКА, М. КАРПЮКА, С. КЛИХА, Х. ДЖЕМІЛЕВА ТА ІНШИХ**

Вже третій рік поспіль Уповноваженим з прав людини за власної ініціативи здійснюється низка проваджень щодо порушення правоохоронними органами Російської Федерації права на свободу та особисту недоторканність громадян України.

У цьому відношенні найбільшої уваги заслуговує справа громадян України Олега Сенцова, Олександра Кольченка, Геннадія Афанасьєва та Олексія Чирнія, провадження щодо захисту прав яких було відкрито у березні 2014 року.

Зазначені громадяни України були затримані на території окупованого Криму за підозрою у створенні в Криму нібито терористичної організації, яка є філіалом «Правового сектору» та гіпотетично ставила завдання добитися виходу Криму із складу РФ. Більш того, їх звинуватили у підпалах у квітні-травні 2014 року офісів громадської організації місцевого осередку політичної партії. При цьому, навіть при такому абсурдному звинуваченні, жодна людина в результаті такої діяльності не постраждала, а майнові збитки навряд чи можна назвати великими.

Однак, у серпні 2015 року Олег Сенцов та Олександр Кольченко були засуджені до 20 та 10 років позбавлення волі відповідно і були направлені до місць відбування покарання в Якутію та Челябінську область.

В рамках цього триваючого провадження 28 березня 2016 року Уповноважений з прав людини звернулась до Уповноваженого з прав людини в Республіці САХА (Якутія) п. Єфімова О.М. щодо з'ясування стану здоров'я Олега Сенцова, яке погіршилось у зв'язку з тривалим етапуванням до місця відбування покарання, а також щодо перевірки умов його тримання.

Лише 01 квітня 2016 року отримано відповідь про те, що жодних скарг від п. Сенцова на стан здоров'я ні адміністрація установи, в якій він відбуває покарання, ні представники Громадської наглядової комісії, які відвідували його 29 березня 2016 року, ні сам пан Єфімов О.М. не отримували. Водночас Олег Сенцов повідомив про те, що хворів під час етапування.

Оскільки 07 жовтня 2016 року Міністерство юстиції Російської Федерації відмовило Міністерству юстиції України в можливості передачі Сенцова О. та Кольченка О. для подальшого відбування

покарання в Україну у зв'язку з тим, що вони набули громадянства Російської Федерації, Уповноважений з прав людей звернувся до російської колеги Москалькової Т.М. щодо неприпустимості примусового прийняття в громадянство РФ громадян України.

Увагу п. Москалькової було звернуто на те, що жодний з вказаних громадян України не був документований паспортом громадянина РФ, оскільки, як пояснило Міністерство юстиції РФ, вони знаходилися під вартою, що, в свою чергу, свідчить про те, що вони і не могли скористатися можливістю офіційно відмовитися від прийняття нав'язаного їм насильно громадянства Росії.

Уповноважений з прав людини в черговий раз нагадала, що примусове прийняття в громадянство суперечить міжнародним стандартам з питань громадянства, а також звернула увагу на те, що п. Памфілова Е.О. , яка також займала пост Омбудсмена РФ, раніше внаслідок отриманих від Уповноваженого з прав людини документів визнала належність і Олега Сенцова, і Олександра Кольченка до громадянства України, про що зазначила в своїй щорічній доповіді за 2015 рік.

У зв'язку з цим, Уповноважений просила в рамках компетенції втрутитися в дану ситуацію та з'ясувати правові підстави прийняття Олега Сенцова та Олександра Кольченка в громадянство РФ.

В той же час в рамках цього ж провадження проводилася робота по підтвердженню належності до громадянства України Геннадія Афанасьєва, засудженого до 7 років позбавлення волі.

Зокрема, на запит Уповноваженого з прав людини від 21 квітня 2016 року Державна міграційна служба України 06 травня 2016 року підтвердила належність Геннадія Сергійовича Афанасьєва до громадянства України, про що негайно було поінформовано п. Москалькову та звернуто її увагу на те, що Геннадій ніколи не відмовлявся від громадянства України та всловлював незгоду з автоматичним наданням йому громадянства РФ.

Підтвердження факту належності Г.С. Афанасьєва до громадянства України дозволило успішно повернути його в червні 2016 року в Україну. Після свого повернення на Батьківщину Афанасьєв Г.С. неодноразово відмічав, що постійно відчував допомогу з боку Уповноваженого з прав людини.

Тут необхідно також зазначити і провадження, яке здійснювалось в інтересах Юрія Солошенка, засудженого до шести років позбавлення волі за звинуваченням у шпіонажі.

З огляду на похилий вік Ю.Солошенка та його стан здоров'я, Уповноважений з прав людини постійно звертала увагу на цю справу як Уповноваженого з прав людини в Ніжегородській області, так і Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації та наполягала на

необхідності надання йому належної медичної допомоги. В свою чергу, Уповноважений з прав людини в Нижегородській області і Уповноважений з прав людини в Російській Федерації постійно тримали справу п. Солошенка на своєму контролі, що було підтверджено пізніше Солошенком Ю.Д. після його повернення в Україну в червні 2016 року разом з Геннадієм Афанасьєвим.

У 2016 році тривало провадження в інтересах Хайсера Джемілева, кримінальне провадження щодо якого було відкрито ще в 2013 році відповідно до вимог українського кримінального процесуального законодавства у зв'язку з подіями, що мали місце в травні 2013 року, тобто до окупації Криму. Однак, окупаційна влада Криму у вересні 2014 року вивезла Хайсера Джемілева на територію Російської Федерації нібито для перегляду та додаткового розслідування його справи, фактично перетворивши його у заручника, з метою здійснення тиску на Мустафу Джемілева, якому в'їзд на територію Російської Федерації заборонено.

В рамках провадження неодноразово надсилалися запити до Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації щодо перевірки правових підстав його перевезення на територію РФ та умов тримання.

В листопаді 2016 року влада РФ визнала сина Мустафи Джемілева Хайсера громадянином України, зняла з нього адміністративний нагляд, у зв'язку з чим було прийнято рішення про передачу його в Україну. Уповноважений з прав людини просила Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації взяти на особистий контроль захист прав і свобод Хайсера Джемілева під час його передачі в Україну та забезпечення його зустрічі консульськими посадовими особами України.

Слід зазначити, що звільнення Хайсера Джемілева та його повернення в Україну відбулося без жодних ускладнень.

Також у 2016 році продовжувалось провадження у справі Олександра Костенка, відкрите ще у лютому 2015 року. Так, правоохоронні органи окупаційної влади Криму відкрили кримінальне провадження щодо Олександра Костенка за звинуваченням його у нанесенні 18 лютого 2014 року на Майдані Незалежності в м. Києві тілесних ушкоджень працівнику підрозділу спеціального призначення «Беркут», а також у зберіганні переробленого ствола від газового пістолета у власній квартирі. Олександр Костенко був засуджений до покарання у вигляді позбавлення волі на чотири роки і два місяці та наразі відбуває покарання у ВК-5 УФСВП Росії по Кіровській області. Верховним судом РФ 20 грудня 2016 року адвокату Олександра Костенка було відмовлено у розгляді касаційної скарги судом.



В рамках вказаного провадження не стільки з'ясовувались у Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації умови відбування ним покарання, скільки постійно піднімалися питання надання Олександру необхідної медичної допомоги у зв'язку із травмою руки.

На жаль, з отриманих відповідей було отримано лише інформацію про його задовільний стан здоров'я і про те, що від проведення хірургічної операції Олександр Костенко відмовився.

В рамках провадження також надавалась допомога у здійсненні розшуку його батька – Костенка Ф.С., який зник без вісти в березні 2015 року, і були надіслані відповідні запити як до Державної прикордонної служби України, так і до Національної поліції України.

Триває провадження Уповноваженого з прав людини і у справі Миколи Карпюка та Станіслава Клиха, яких звинувачують в участі у військових діях на території Чечні.

Микола Карпюк був заарештований правоохоронними органами РФ 21 березня 2014 року при нез'ясованих обставинах. Станіслав Клих був заарештований в Росії 11 серпня 2014 року в м. Орел. Місце їх тримання під вартою довгий час не могли встановити і до обох затриманих не допускали консула України, що лише підтверджує отримані в подальшому від них заяви про катування та застосування до них тортур з метою отримання зізнання.

В рамках вказаного провадження неодноразово надсилались запити до Уповноваженого з прав людини в РФ з метою встановлення місця їх перебування, допуску консулів, надання медичної допомоги та перевірки умов їх тримання під вартою, забезпечення ефективного розслідування фактів катування та жорстокого поводження з боку працівників правоохоронних органів, а також забезпечення надання необхідної медичної допомоги. Постійно проводились зустрічі з адвокатами та родичами.

Зокрема, у зв'язку із тривалим етапуванням Миколи Карпюка до місця відбування покарання Уповноважений з прав людини 30. 12.2016, а потім і 10 січня 2017 року звернулась до п. Москалькової Т.М. з проханням встановити його місце знаходження, але, на жаль, відповідь до цього часу не отримана.

Крім того, неодноразово надсилались звернення з проханням надати необхідну медичну допомогу Станіславу Клиху та забезпечити проведення йому додаткових консультацій з лікарями у зв'язку із скаргами на здоров'я.

Окремо (28.12.2016 та 10.01.2017) увага Москалькової Т.М. зверталась на те, що Станіслава Клиха направили для подальшого відбування покарання в колонію, що розташована в Челябінській області, що фактично унеможливить його зустрічі з батьками, які є

особами похилого віку. А тому висловлювалося прохання посприяти у визначенні йому іншого місця відбування покарання, розташованого ближче до кордону з Україною.

Вказане питання обговорювалась Уповноваженими під час спільного візиту до СІЗО м. Сімферополя в грудні 2016 року, а також є предметом постійних переговорів і на сьогодні.

За наявною інформацією, наразі Станіслав Клих доставлений до СІЗО м.Воронежа, вирішується питання щодо відбування ним покарання в Воронежській області, що дозволило б його батькам відвідувати його.

Крім того, протягом року здійснювалось провадження і у справі Валентина Виговського, якого було затримано у серпні 2014 року та звинувачено у шпигунстві. Тривалий час до нього не допускали консула України, що значно ускладнило здійснення моніторингу за дотриманням його прав та унеможливило надання йому консульсько-правової допомоги.

В.П.Виговський провів 15 місяців у Лефортово (СІЗО в м. Москва) і лише в грудні 2015 року був засуджений до 11 років суворого режиму. Судовий процес відбувався у закритому режимі.

Наразі Валентин Виговський відбуває покарання в ВК-5 УФСВП РФ по Кіровській області, вирішується питання щодо можливості його передачі в Україну для подальшого відбування покарання. 26 грудня 2016 року МЗС України передало до Міністерства юстиції України ноту МЗС РФ щодо готовності розглянути питання передачі Валентина Виговського для подальшого відбування покарання в Україну. 30 грудня Міністерство юстиції України прийняло рішення про надання згоди на передачу і звернулося з клопотанням до Дарницького районного суду м. Києва для приведення покарання у відповідність із законодавством України. Судове засідання мало відбутися 10 лютого 2017 року.

Окремо слід виділити і те, що в 2016 році безпідставні затримання громадян України правоохоронними органами Російської Федерації продовжувались як на території Криму, так і на території Російської Федерації.

Так, в серпні 2016 року було відкрито провадження щодо захисту прав громадян України, затриманих Федеральною службою безпеки РФ в районі м. Армянська.

Так, в рамках провадження надіслано звернення до Уповноваженого з прав людини в РФ щодо перевірки підстав затримання, забезпечення розслідування фактів катування та жорстокого поводження з громадянами України Пановим Є.О. та Захтеєм А.Р. в період з 07 по 12 серпня 2016 року.

На сьогоднішній день Панов Є.О. і Захтей А.Р. переміщені з території окупованої АР Крим до РФ, де утримуються в ФКУ СІЗО-2 ФСВП РФ (Лефортово, м. Москва).

У зв'язку з цим, до Уповноваженого з прав людини в РФ було негайно надіслано запити з метою з'ясування підстав їх перевезення на територію Росії, встановлення місця тримання, перевірки умов їх тримання.

Наразі ведуться перемовини з Уповноваженим з прав людини в РФ щодо можливості відвідування Євгена Панова та Артема Захтея в СІЗО.

В жовтні місяці 2016 року відкрито провадження щодо захисту прав Романа Суценка – журналіста Національного інформаційного агентства «Укрінформ», якого було затримано співробітниками Федеральної служби безпеки РФ за підозрою у шпіонажі.

У своєму запиті до російської колеги Уповноважений з прав людини просила надати сприяння зустрітися з консулом України та забезпечити дотримання його прав під час тримання під вартою.

За повідомленням Москалькової Т.М. зустріч Романа Суценка з консулом України відбулася, йому дали можливість також отримувати передачі.

Але за останньою інформацією, отриманою від його дружини в січні 2017 року, листи від батьків Роману передають з великим запізненням та не надають можливості зустрітися з дружиною.

Це послугувало приводом негайно звернутися до Уповноваженого з прав людини в РФ з вимогою втрутитися в ситуацію та забезпечити право Романа Суценка на листування та побачення з членами сім'ї.

#### **14.2. СПРАВИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ – ЖЕРТВ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ**

Окремою категорією справ, якими опікувався Уповноважений з прав людини протягом 2016 року, стали провадження щодо захисту прав та законних інтересів громадян України (здебільшого чоловіків віком від 20 до 40 років), які стали жертвами торгівлі людьми з боку міжнародної мережі, що займається незаконним розповсюдженням наркотичних речовин на території Російської Федерації.

Так, більша частина громадян України була відправлена на територію Російської Федерації під виглядом працевлаштування кур'єрами з доставки промислових товарів із високою заробітною платою, а насправді їх примусили займатися розповсюдженням наркотичних речовин. Як тільки жертва розуміла, що вона реально доставляє, і намагалась повернутися в Україну, як її заарештовували російські правоохоронні органи і притягали до кримінальної

відповідальності за вчинення злочинів, пов'язаних зі зберіганням і розповсюдженням наркотиків. Таким чином, багатьох громадян України було засуджено до позбавлення волі на строк від 8-ми років і більше.

У Секретаріаті Уповноваженого відкрито провадження щодо 47 громадян України, які стали жертвами такої злочинної мережі і наразі утримуються в пенітенціарних закладах РФ.

Слід зазначити, що під час міжвідомчої наради за участі представників МЗС України, Секретаріату Уповноваженого з прав людини, Служби безпеки України, Національної поліції (органи прокуратури та МВС України з невідомих причин не приймали участь у нараді), Міністерства інформаційної політики та громадських організацій було заявлено, що кількість затриманих українських громадян за вчинення злочинів, передбачених статтями 228, 228.1, 228.2, 228.3 та 228.4 КК РФ (незаконні виробництво, збут або пересилка наркотичних речовин) може складати близько 1800 осіб.

З огляду на таку критичну ситуацію Уповноваженим з прав людини невідкладно було направлено акти реагування до Генеральної прокуратури та Національної поліції України щодо вжиття необхідних заходів та проведення відповідних слідчих дій щодо встановлення та притягнення до відповідальності учасників злочинної мережі, які протягом тривалого часу безперешкодно діють на території України, поширюючи оголошення про таке працевлаштування у громадському транспорті та організовуючи виїзд громадян України в РФ, по суті здійснюючи торгівлю людьми.

Поряд з цим з метою захисту громадян України Уповноваженим та співробітниками його Секретаріату направлялись листи до Уповноваженого з прав людини у РФ та Міністерства закордонних справ України щодо відвідування громадян України у пенітенціарних закладах, перевірки умов їх утримання, надання консульсько-правової допомоги, передачі родичам контактних даних про слідчих та адвокатів, забезпечення належною медичною допомогою. Крім цього батькам та родичам українських ув'язнених надавались роз'яснення щодо необхідності звернення до органів поліції за місцем проживання із заявами про факти торгівлі людьми та внесення відповідних відомостей до ЄРДР з метою проведення відповідних розслідувань, а також роз'яснення вимог Конвенції про передачу засуджених осіб 1983 року.

На жаль змушені констатувати, що незважаючи на повідомлення правоохоронних органів України про викриття згаданої злочинної мережі, що «прикривалася» наданням кур'єрських послуг, зазначена проблема комплексно не вирішена. Заявники продовжують повідомляти Секретаріат Уповноваженого про затримання їхніх родичів у РФ, у громадських місцях Києва та інших міст України продовжують розміщувати рекламні повідомлення про роботу кур'єром за кордоном,

біля центрального залізничного вокзалу столиці функціонують шахраї, які пропонують сумнівну роботу в РФ кур'єром із високою заробітною платою.

Зрозуміло, що основною причиною виникнення даної проблеми є значне погіршення економічної ситуації в нашій державі, збідніння населення і відсутність робочих місць з гідною заробітною платою. Водночас для припинення процесу залучення громадян України працездатного віку до міжнародної злочинної мережі зі збуту наркотиків потрібні рішучі та ефективні дії з боку правоохоронних органів, а також широка інформаційна компанія для доведення до відома населення інформації про небезпеку подібного працевлаштування.

Крім того, активізація розслідування кримінального провадження, розпочатого Національною поліцією, може призвести до застосування механізмів, передбачених Конвенцією про запобігання торгівлі людьми, що має призвести до визнання українців жертвами торгівлі людьми і, відповідно, звільнення від кримінальної відповідальності.



## **РОЗДІЛ 15. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

З моменту окупації АР Крим у 2014 році постала проблема забезпечення належного виконання рішень Європейського суду з прав людини, прийнятих на користь громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території АР Крим і територіях Донецької та Луганської областей, які не контролюються Урядом України.

Йдеться зокрема про комунікацію державних органів України (Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України тощо) з цими особами; перерахування коштів на виконання рішень Європейського суду з прав людини (справедлива сатисфакція і рішення національних судів) та їх отримання заявниками.

Зокрема, у вересні 2016 р. до Уповноваженого з прав людини звернулась представник заявника Ю.Л. зі скаргою на неналежне виконання остаточного рішення Європейського суду з прав людини.

Ю.Л. скаржилась, що з моменту набуття рішенням статусу остаточного і аж до березня 2016 р. ані заявник, ані його представник не були повідомлені про стан розгляду заяви і прийняте рішення, а також необхідність подати заяву про нарахування відшкодування (з банківськими реквізитами).

Водночас, за інформацією Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, повідомлення про прийняте рішення Європейського суду направлялися представнику заявника у Європейському суді О.Л., який мешкає в м. Сімферополі на тимчасово окупованій території АР Крим.

Однак відомим є той факт, що у зв'язку з окупацією АР Крим Російською Федерацією поштове сполучення між материковою частиною України та Кримським півостровом з березня 2014 року припинено.

За інформацією Міністерства юстиції України, виконавче провадження у вказаній справі було закрито, а належні заявнику кошти перераховано до Державного бюджету України, оскільки протягом року вони не були витребувані стягувачем.

В той же час слід зазначити, що у цій ситуації Міністерством юстиції України не були використані всі наявні можливості для розшуку заявника та повідомлення його про прийняте Європейським судом рішення у його справі. Зокрема, про те, що заявник відбуває покарання у вигляді позбавлення волі в одній з виправних колоній на території Житомирської області, будучи значною мірою обмеженим у комунікації та отриманні інформації, безпосередньо зазначено у рішенні Європейського суду у справі.

В той же час, зарахування сум, які не були витребувані стягувачем протягом одного року, до Державного бюджету України має відбуватися лише тоді, коли стягувача було належним чином повідомлено про наявність стягнутих на його користь грошових сум.

Таким чином, держава повинна докладати всіх зусиль, щоб виплата справедливої сатисфакції, присудженої Європейським судом заявникам, які проживають в АР Крим та в окремих районах Донецької та Луганської областей, була доступною, незважаючи на будь-які обмеження, в тому числі і автоматичний перерахунок сум справедливої сатисфакції до Державного бюджету України після закінчення певних строків.

Ще одним прикладом є звернення до Уповноваженого з прав людини, у якому йшлося про те, що заявниця не отримала суму справедливої сатисфакції, присуджену їй Європейським судом з прав людини. При цьому, за інформацією Міністерства юстиції України, дана сума була перерахована з Державного бюджету України на рахунок, вказаний заявницею, але внаслідок проведення антитерористичної операції відділення «Приватбанку», в якому було відкрито цей рахунок, було закрито та евакуйоване.

Заявниця намагалася отримати належні їй кошти в інших відділеннях «Приватбанку», але безрезультатно. Згідно з відповіддю, наданою на запит Уповноваженого з прав людини, держава усунулася від врегулювання даної проблеми, наголошуючи, що заявниця має розв'язувати її самостійно з банківською установою, у зв'язку з чим заявниці рекомендовано зробити запит до Приватбанку для з'ясування долі згаданого грошового переказу та можливості отримання коштів.

У 2016 р. до Уповноваженого з прав людини надходили також звернення щодо неналежного виконання рішення Європейського суду з прав людини в частині виконання рішень національних судів.

Так, майже рік у провадженні Уповноваженого перебувала справа жительки м. Славути Г.С., яка скаржилася на невиконання остаточного рішення Європейського суду з прав людини, ухваленого у 2013 р., в частині невиконання рішення національного суду по виплаті їй заборгованої суми у розмірі 266,55 грн. (за рішенням національного суду заявниці було сплачено 2734,21 грн. замість 3000,76 грн.)

Здавалося б, виплата заявниці заборгованої суми у розмірі 266,55 грн. не повинна була викликати ускладнень через її мізерність, однак Міністерство юстиції України, зокрема, поінформувало Уповноваженого, що виконавче провадження у справі закінчене, оскільки рішення національного суду, винесене на користь заявниці, виконане фактично в повному обсязі. При цьому жодних документальних доказів того, що

заборгована сума у розмірі 266,55 грн. була виплачена заявниці після винесення рішення Європейським судом Міністерство юстиції України не надало.

Крім того, Міністерство юстиції України та Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини у своїх відповідях вказували, що сума у розмірі 266,55 грн. є утриманням податків, зборів та інших платежів за здійснення транзакцій, тому є належним виконанням рішенням національного суду.

Позиція Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини щодо належного виконання вказаного рішення ґрунтувалась на тому, що питання стягнення податків, зборів та інших платежів у розмірі 266,55 грн. з присудженої на користь Г.С. грошової суми 3000,76 грн. була предметом розгляду національних судів і у задоволенні скарг заявниці було відмовлено.

Фактично, Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, висловлюючи таку позицію, не взяв до уваги те, що саме наявність такої заборгованості стала підставою для звернення заявниці до Європейського суду з прав людини у 2008 р. та встановлення Судом порушення Конвенції стосовно заявниці у 2013 р.

Так, Європейський суд з прав людини 06.06.2013 р. дійшов висновку про те, що у випадку Г.С. мало місце порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод через невиконання державою-відповідачем рішення національного суду, яке полягало у сплаті заявниці неповної суми за рішенням Славутського міського суду Хмельницької області (2734,21 грн. замість 3000,76 грн.).

У результаті неодноразових звернень Уповноваженого з прав людини до Міністерства юстиції України та Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини виконавче провадження щодо примусового виконання виконавчого листа Славутського міського суду Хмельницької області у справі Г.С. вдалося відновити.

**РОЗДІЛ 16. СТАТИСТИЧНА ІНФОРМАЦІЯ****щодо звернень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2016 році****Таблиця 1. Звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2016 рік**

<b>1.</b>	<b>Зареєстровано звернень</b>	<b>23 925</b>
	<i>з них від:</i>	
	<i>громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників</i>	22 132
	<i>народних депутатів України</i>	356
	<i>юридичних осіб</i>	1426
	<i>з власної ініціативи</i>	11
<b>2.</b>	<b>Електронною поштою</b>	<b>6190</b>
<b>3.</b>	<b>Колективних звернень</b>	<b>1420</b>
<b>4.</b>	<b>Індивідуальних звернень</b>	<b>22 505</b>
<b>5.</b>	<b>Кількість осіб, які поставили під ними свої підписи</b>	<b>57 307</b>
<b>6.</b>	<b>Усних звернень</b>	<b>6554</b>
	<i>з них:</i>	
	<i>на особистому прийомі</i>	1992
	<i>телефоном</i>	4562
<b>7.</b>	<b>Всього осіб, які звернулися до Уповноваженого</b>	<b>63 861</b>

**Таблиця 2. Розгляд письмових звернень, які надійшли до  
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2016 рік**

*(станом на 08.02.2017)*

<b>Надійшло письмових звернень</b>	<b>23 925</b>
<i>у тому числі</i>	
<b>визнано прийнятними для розгляду</b>	<b>21 237</b>
<i>з них:</i>	
відкрито проваджень	16 000
направлено до компетентних органів	193
Завершено розгляд	19 888
<i>з них:</i>	
поновлено права, частково поновлено права, надано роз'яснення	10 834
<b>визнано неприйнятними для розгляду</b>	<b>2688</b>
<i>з них:</i>	
відмовлено у розгляді	1049
надано роз'яснення	825
<b>Надійшло письмових звернень</b>	<b>23 925</b>
<i>у тому числі</i>	
<b>визнано прийнятними для розгляду</b>	<b>21 237</b>
<i>з них:</i>	
відкрито проваджень	15 974
направлено до компетентних органів	197
Завершено розгляд	19 125
<i>з них:</i>	
поновлено права, частково поновлено права, надано роз'яснення	10 381
<b>визнано неприйнятними для розгляду</b>	<b>2688</b>
<i>з них:</i>	
відмовлено у розгляді	1049
надано роз'яснення	823



**Таблиця 3. Загальна кількість письмових звернень до  
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини по регіонах  
України, а також у розрахунку на 10 тис. населення, 2016 рік**

Регіон	Загальна кількість звернень	З розрахунку на 10 тис. населення
Автономна Республіка Крим	51	–
Вінницька	637	4,0
Волинська	273	2,6
Дніпропетровська	1743	5,4
Донецька	1296	3,0
Житомирська	554	4,4
Закарпатська	441	3,5
Запорізька	733	4,2
Івано-Франківська	505	3,7
Київська	1349	7,8
Кіровоградська	557	5,7
Луганська	404	1,8
Львівська	1478	5,8
Миколаївська	589	5,1
Одеська	1298	5,4
Полтавська	698	4,9
Рівненська	351	3,0
Сумська	451	4,1
Тернопільська	368	3,5
Харківська	1769	6,5
Херсонська	486	4,6
Хмельницька	567	4,4

## ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2016

Черкаська	615	5,0
Чернівецька	188	2,1
Чернігівська	546	5,2
м.Київ	4664	16,0
м.Севастополь	19	-
<b>РАЗОМ:</b>	<b>22630</b>	<b>5,3</b>

**Таблиця 4. Кількість звернень юридичних осіб до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2016 рік**

<b>Вид юридичної особи</b>	<b>Кількість звернень</b>
центральний орган виконавчої влади	74
місцеві органи влади	45
суди	5
громадські організації	722
правозахисні організації	49
міжнародні організації	45
політичні партії	16
засоби масової інформації	15
омбудсмани інших країн	16
релігійні організації	21
приватні підприємства	109
державні підприємства	14
інші організації	154
<b>Усього</b>	<b>1285</b>

**Таблиця 5. Кількість актів реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2016 рік**

Вид акта реагування та назва органу	<i>Кількість направлених актів реагування</i>
<b>Конституційне подання</b>	<b>4</b>
<b>Подання:</b>	<b>62</b>
Кабінет Міністрів України	9
Міністерства України	25
Вища кваліфікаційна комісія суддів України	2
Вища рада юстиції	2
Генеральна прокуратура України	8
Державна фіскальна служба України	1
Національне антикорупційне бюро України	1
Державне бюро розслідувань	1
Національне агентство України з питань державної служби	1
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	1
Пенсійний фонд України	1
Державні обласні адміністрації	4
Органи місцевого самоврядування	4
Інші організації, підприємства	2
<b>Інші акти реагування (листи-запити, листи-звернення, тощо):</b>	<b>12 163</b>
Президент України	5
Верховна Рада України	191
Кабінет Міністрів України	79
Конституційний Суд України	3

## ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2016

Верховний Суд України	5
Вищий адміністративний суд України	11
Вищий господарський суд	4
Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ	23
Апеляційні суди	96
Місцеві суди	983
Генеральна прокуратура України	360
Прокуратури областей, міст, районів	1248
Міністерство внутрішніх справ України	173
Управління МВС областей, міст, районів	81
Національна поліція України	175
Територіальні органи Національної поліції України	560
Дипломатичні представництва інших держав в Україні	38
Міністерство закордонних справ України	80
Міністерство енергетики України	40
Міністерство оборони України	270
Міністерство освіти і науки України	155
Міністерство охорони здоров'я України	247
Регіональні управління МОЗ України	64
Міністерство соціальної політики України	431
Регіональні департаменти соціального захисту населення	87
Міністерство фінансів України	26
Міністерство юстиції України	536
Управління юстиції в АР Крим, областях, містах районах	281
Служба безпеки України	260
Державна міграційна служба	320
Державна прикордонна служба	52



ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2016

Державна виконавча служба	145
Пенсійний фонд України та регіональні управління	308
Державна пенітенціарна служба України	350
Державні адміністрації та їх органи	1717
Органи місцевого самоврядування	1927
Інші організації	832

**Таблиця 6. Інформація щодо складених представниками  
Уповноваженого та уповноваженими посадовими особами  
Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав  
людини протоколів про вчинення адміністративного  
правопорушення у 2016 році**

Стаття Кодексу України про адміністративні правопорушення	Кількість протоколів
<b>Стаття 212<sup>3</sup>. Порушення права на інформацію та права на звернення</b> В тому числі:	<b>434</b>
ч.1 ст.212 <sup>3</sup> – неоприлюднення інформації, обов’язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про засади запобігання і протидії корупції»	8
ч.2 ст.212 <sup>3</sup> – Порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації	281
ч.4 ст.212 <sup>3</sup> – Обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом	51
ч.7 ст.212 <sup>3</sup> – Незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян»	91
ч.8 ст.212 <sup>3</sup> – Повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою - сьомою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню	3
<b>Стаття 188<sup>39</sup>. Порушення законодавства у сфері захисту персональних даних</b>	<b>36</b>

ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ 2016

В тому числі:	
ч.2 ст.188 <sup>39</sup> – Невиконання законних вимог (приписів) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або визначених ним посадових осіб секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо запобігання або усунення порушень законодавства про захист персональних даних	1
ч.4 ст.188 <sup>39</sup> – Недодержання встановленого законодавством про захист персональних даних порядку захисту персональних даних, що призвело до незаконного доступу до них або порушення прав суб'єкта персональних даних	35
<b>Стаття 188<sup>40</sup>. Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини</b>	<b>43</b>
<b>Всього складено протоколів про адміністративні правопорушення</b>	<b>513</b>