

УКРАЇНЬСЬКА  
ГЕЛЬСІНЬСЬКА  
СПІЛКА З ПРАВ  
ЛЮДИНИ



Уповноважений  
Верховної Ради України  
з прав людини



Київ 2016

Видання здійснене за результатами міні-проекту «Правозахисна паспортизація областей», що впроваджується в рамках:



Проекту «Права людини в дії», який виконується Українською Гельсінською спілкою з прав людини (УГСПЛ), завдяки підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID).



Проекту з інституційної розбудови УГСПЛ за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.



Проекту «Права людини понад усе», який впроваджується УГСПЛ та фінансується Міністерством міжнародних справ Канади.

Погляди та інтерпретації, представлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди USAID, Посольства Швеції в Україні, Міністерства міжнародних справ Канади або жодного з урядів зазначених вище країн. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори та УГСПЛ.

«Правозахисна паспортизація областей»: аналітичний огляд [Науко-М 57 во-практичне видання] / авт.-укл.: д.ю.н. А. Галай, д.ю.н., проф. О.Мартиненко / за заг.редакцією А.Буценка, В.Лутковської. – Київ: Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2016. – 33 с.

Аналітичний огляд висвітлює результати річної роботи команди проекту щодо формування та практичного здійснення системи вимірювання індексу реалізації прав людини на місцевому рівні. Над системою вимірювання працювала група у складі представників Української Гельсінської спілки з прав людини та Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на етапі моніторингових місій також залучались експерти з інших організацій громадянського суспільства.

Напрацьовані матеріали проекту призначені для використання при оцінюванні якості діяльності органів місцевої влади щодо реалізації прав людини.

УДК 342.739 + 343.9  
ББК 66.061.461

# ЗМІСТ

<b>Вступні слова</b> .....	4
<b>1. ІДЕЯ ТА КОНЦЕПЦІЯ ПРОЕКТУ «ПРАВЗАХИСНА ПАСПОРТИЗАЦІЯ ОБЛАСТЕЙ»</b> .....	7
Україна і права людини .....	7
«Правозахисна паспортизація» та децентралізація .....	10
Що таке правозахисна паспортизація областей і як зробити, аби такий моніторинг запрацював .....	12
<b>2. МЕТОДОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ОЦІНКИ</b> .....	14
Яку класифікацію прав людини ми взяли за основу правозахисної паспортизації областей .....	14
Який практичний алгоритм пошуку і оцінки усіх груп прав людини в діяльності органів місцевої влади нами передбачено .....	17
Який механізм взаємодії при моніторингу прав людини з Секретаріатом Уповноваженого ВРУ з прав людини було вироблено в ході проекту .....	20
<b>3. ПЕРШІ МОНІТОРИНГОВІ МІСІЇ ПРАВЗАХИСНОЇ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ОБЛАСТЕЙ</b> .....	23
Що перевірялося у моніторингових місіях .....	23
Що було виявлене у моніторингових місіях .....	24
<b>4. РЕЗУЛЬТАТИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВЗАХИСНОЇ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ОБЛАСТЕЙ</b> .....	31
Основні результати реалізації проекту у 2016 році .....	31
Перспективи розвитку правозахисної паспортизації областей .....	32



УКРАЇНЬСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА  
СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

Аркадій  
Бущенко,  
виконавчий директор  
УГСПЛ

**НЕОБХІДНІСТЬ КОНТРОЛЮ** за тим, наскільки дії влади відповідають потребам громад та міжнародним зобов'язанням України за різних часів стала відправною точкою для появи потужних механізмів громадської експертизи, моніторингу виборчих процесів, національного превентивного механізму. З розбудовою процесів децентралізації на перше місце у становленні діалогу «влада-суспільство» поступово виходять місцеві громади, роль яких у розбудові демократичних засад держави важко переоцінити.

Саме тому сьогодні Українська Гельсінська спілка з прав людини пропонує до уваги українського суспільства принципово новий продукт в сфері громадянського контролю за діяльністю органів місцевої влади – механізм правозахисної паспортизації областей. Його перша робоча версія є результатом спільної кропіткої праці УГСПЛ, Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини, місцевих активістів, міжнародного експертного середовища. Розроблений механізм дозволяє оцінювати діяльність місцевої влади у сфері забезпечення прав людини за гнучкою системою об'єктивних індикаторів.

Сподіваємося, що через певний проміжок часу запропонована система буде охоплювати усі адміністративні одиниці – від локальних громад до районного до обласного рівнів, своєчасно сигналізуючи про наявні проблеми чи успіхи. Звичайно ж, процес громадського контролю буде неможливим без бажання місцевих громад, тому одночасно ми маємо сподівання на підтримку запропонованого механізму з боку тих активістів, хто допоміг у його створенні та апробації.

Окремі слова вдячності ми адресуємо Посольству Швеції в Україні, Агентству США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерству міжнародних справ Канади, чия підтримка зробила можливою реалізацію наших ідей у складний період реформаторських зрушень.



Уповноважений  
Верховної Ради України  
з прав людини

Валерія  
Лутковська,  
Уповноважений Верховної  
Ради України з прав людини

**ВЖЕ ДЕКІЛЬКА РОКІВ**, як в Україні стартувала децентралізація, яка полягає у передачі значних повноважень та бюджетів органам місцевого самоврядування. Головна мета – надати більше важелів впливу тим органам, що ближчі до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно.

Але це сьогодні, на жаль, винятково теорія. На практиці ж виникає безліч питань стосовно готовності органів місцевого самоврядування виконувати ті функції, які ще нещодавно їм не належали: від питання кадрової спроможності до наявності відповідного професіоналізму й кваліфікації.

Більше того, від регіону до регіону і від міста до міста ситуація відрізняється.

При цьому не можна однозначно стверджувати, що у наявних проблемах винні тільки керівники органів місцевого самоврядування, тут, швидше, можна вказувати про системну проблему відсутності підготовки до самого процесу децентралізації великого обсягу функцій.

Але навіть усвідомлення проблеми не може стати виправданням для порушень прав людини або для обмеження їх свобод.

Тому нашою командою спільно з Українською Гельсінською спілкою з прав людини було прийнято рішення провести моніторинг стану дотримання прав людини в різних регіонах та в адміністративних одиницях різного рівня, аби оцінити сьогоднішній стан дотримання прав людини в межах компетенції органів місцевого самоврядування.

Такий своєрідний паспорт регіону/міста з точки зору дотримання прав людини є не тільки спробою комплексно оцінити ситуацію, але й має стати підставою для подальших кроків і в сфері навчання відповідних державних службовців, і в сфері більш пильного контролю з боку місцевої громади за діяльністю місцевих органів управління.

Хочу подякувати всім нашим партнерам, завдяки підтримці яких ця робота була виконана, а також нашим експертам, які знайшли час і сили для довготривалих і напружених візитів до регіонів. Дуже сподіваюсь, що ця робота стане корисною для дотримання прав людини на всій території нашої держави.



1. **ІДЕЯ ТА КОНЦЕПЦІЯ ПРОЕКТУ**  
**«ПРАВОЗАХИСНА ПАСПОРТИЗАЦІЯ**  
**ОБЛАСТЕЙ»**

Україна і права людини

**УКРАЇНА, ЗАВДЯКИ АКТИВНІЙ РОЛІ** громадянського суспільства і окремих державних інституцій, вже має уявлення про важливість прав людини та їх забезпечення. Порушення прав чуттєво реагується простими людьми, привертає увагу політиків та журналістів.





Громадські активісти володіють інструментами як виявити та відреагувати на такі порушення (звернення й інформаційні запити, громадські експертизи та слухання, скарги, судові позови та мирні протестні зібрання тощо). Відпрацьовані протоколи моніторингу сфер потенційного порушення прав людини завдяки роботі Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України та національного превентивного механізму, провідних спеціалізованих правозахисних інституцій.

Наприклад, УГСПЛ має розгалужені інструменти оцінки дотримання і перевірки практично усіх напрямів прав людини, незважаючи на те, чи відносяться вони до приватних чи публічних. Більше десяти українських громадських правозахисних об'єднань координують розгалужені мережі організацій та активістів у регіонах. Останніми роками відбувається системне навчання з розуміння, шляхів виявлення та захисту від порушень прав людини, зокрема в системах Національного превентивного механізму, Безоплатної правової допомоги, громадських приймалень та партнерських мереж УГСПЛ.



Як наслідок, у свідомості державного службовця загальнодержавних органів влади, сфер потенційного порушення прав людини (поліції, пенітенціарної сфери, соціальних місць несвободи) словосполучення «права людини» вже ідентифікується, не завжди як принцип, але як мінімум як фактор, який потрібно не випускати з уваги.

- УГСПЛ виявила два небезпечні стереотипи щодо прав людини:
- «забезпечення прав стосується лише окремої групи держслужбовців»: права людини сприймаються як відповідальність загальнодержавної влади, персоналу правоохоронних органів і місць несвободи. Місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування відсторонюються від забезпечення прав людини;
  - «є важливі права, а є незначні»: у суспільній свідомості права людини об'єднуються у групи «важливих та резонансних», що заслуговують невідкладного реагування і «дрібних та повсякденних», з якими люди звикли миритися і чекати, що вони колись запрацюють. Задумаймося, наскільки ми сприймаємо порушенням прав людини черги в центрах надання адміністративних і соціальних послуг, майже стовідсотково «чоловічі» представницькі органи на місцях і стовідсотково «жіночі» відпустки з догляду за дитиною, відсутність пандусів та захисту приватної інформації (персональних даних) у комунальних підприємствах і організаціях. Останніми роками до цих питань додалися нові сфери: порушення прав військових та звільнених з військової служби, вимушених мігрантів.

Проект «Правозахисна паспортизація областей» став реагуванням і пошуком шляхів подолання цих стереотипів.







### УГСПЛ ВИЯВИЛА два небезпечні стереотипи щодо прав людини:

- «забезпечення прав стосується лише центральної влади та спеціальних місць несвободи». Місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування відсторонюються від забезпечення прав людини;
- «є важливі права, а є незначні»: у суспільній свідомості права людини об'єднуються у групи «важливих та резонансних», що заслуговують невідкладного реагування і «дрібних та повсякденних», з якими люди звикли миритися і чекати, що вони колись запрацюють

## «Правозахисна паспортизація» та децентралізація

Інший важливий процес, який враховує концепція проекту – це реформа децентралізації. Досить часто дотримання прав людини сприймається суспільством як завдання, вирішення якого залежить виключно від загальнодержавної (національної) влади: парламенту, уряду тощо. Висока централізація державної влади в країні сприяла утвердженню такого уявлення. Як наслідок, люди не вимагають від виборних місцевих лідерів впливу на процеси реалізації прав людини, а місцеві ради, виконкоми і мерії не сприймають ці питання як власні.

Але у переважній більшості випадків як порушення прав людини, так і запобігання таким порушенням цілком можливо забезпечити місцевою громадою та повноваженнями органів місцевого самоврядування. Реформа децентралізації ще більше підвищує роль органів місцевого самоврядування у дотриманні прав людини. До того ж, більшість спірних питань між громадянами та владою цілком може бути вирішена вже на рівні місцевих судів.

Тому сучасним фокусом діяльності неурядових організацій поступово стає так зване «приземлення» (від англ. «landing») прав людини до рівня місцевих громад з тією метою, аби права людини стали ціннісною основою для побудови взаємовідносин на місцевому рівні. Це означає, що відповідальність місцевої влади перед громадами буде підвищена, а громади, у свою чергу, будуть приймати участь у моніторингу діяльності місцевого самоврядування з позицій дотримання прав людини. До того ж, українське законодавство передбачає широкий спектр для впливу місцевої громади на владу. Однак ці можливості недостатньо використовуються громадою, а місцевим органам влади бракує досвіду, прозорих правил та процедур взаємодії з громадянським суспільством.



**СУЧАСНИМ ФОКУСОМ** діяльності неурядових організацій поступово стає так зване «приземлення» (від англ. «landing») прав людини до рівня місцевих громад з тією метою, аби права людини стали ціннісною основою для побудови взаємовідносин на місцевому рівні

Процес наближення теми прав людини до рівня місцевих громад закріплений також у нещодавно презентованій «Стратегії зміцнення регіональної присутності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Стратегією передбачається присутність Офісу омбудсмана у кожній області, де будуть працювати два представники – *регіональний представник Уповноваженого, державний службовець з мандатом Уповноваженого, який матиме прямий зв'язок з київським офісом, а також регіональний координатор Уповноваженого* із числа громадськості, за участю якого відбуватиметься координація зв'язків із місцевими представниками організацій громадянського суспільства.



Тому ідея проекту полягає у перенесенні моделі «Омбудсман+», що позитивно себе зарекомендувала у впровадженні національного превентивного механізму, на інші сфери прав людини. Проте на відміну від превентивного механізму, де роль омбудсмана особлива й головна, у напрямі «правозахисної паспортизації» громадські об'єднання матимуть змогу працювати більш автономно.

Завданнями Офісу омбудсмана у цьому процесі будуть координація, спрямування, навчання інструментам моніторингу і, звісно, реагування на виявлені порушення прав людини, що мають суспільне значення. Цей новий виклик, одночасно передбачає активну співпрацю Офісу омбудсмана з місцевими неурядовими організаціями при розбудові власної мережі регіональної присутності.

Таким чином, фокус захисту прав людини на рівні місцевих громад дозволив УГСПЛ та Уповноваженому ВРУ з прав людини спільно сформувати якісно нову ініціативу останнього часу – проведення «правозахисної паспортизації» областей.



### ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО в Україні представляють

**74,5 тис.** громадських організацій,  
**14,1 тис.** благодійних організацій,  
**28,9 тис.** профспілок,  
**понад 20 тис.** громадських об'єднань  
 інших організаційно-правових форм.

Аналіз їх напрямів діяльності та кола осіб, інтереси яких вони представляють, дозволяє визначити, що понад 70% інституціолізованих громадських об'єднань в Україні ставлять за мету вплив на державну політику, беруть участь у публічному управлінні у різних галузях<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління / Андрій Олександрович Галай: [Монографія]. — К.: КНТ, 2015. — 408 с.



## Що таке правозахисна паспортизація областей і як зробити, аби такий моніторинг запрацював

Правозахисна паспортизація розуміється як процес оцінки специфіки кожного регіону з позицій стану дотримання прав людини, визначення слабких місць, регіональних особливостей та потреб. Оцінці може підлягати будь-яка адміністративно-територіальна одиниця: від міста-мільйонера, промислового центру до невеликого райцентру або села.

Оцінка відбувається в ході постійного моніторингу дій органів місцевого самоврядування, який проводиться експертами неурядових організацій та за необхідності – спільно з працівниками Офісу омбудсмена.

Результатом такого моніторингу має стати система об'єктивно виставлених оцінок, яка демонструє прогрес того чи іншого органу самоуправління у вирішенні проблем місцевої громади.

При розробці проекту принципового значення мають кілька прикладних завдань:

### 1. Як оцінити стан справ з правами людини?

Практично усі неурядові організації мають власний досвід у здійсненні громадського контролю за діями влади, серед яких моніторинг не є новою формою. Проте моніторинг часто ведеться епізодично та фрагментарно, відповідно до програмних цілей організацій та їх проектних завдань, що в національному масштабі досить часто не дозволяє створити об'єктивну картину регіону з його специфікою, проблемами та здобутками. Тому партнерами проекту первинного значення було приділено узагальненню кращих практик моніторингу прав людини, які здійснюються на місцях, формуванню методики об'єктивізації оцінки ситуації.

### 2. Що має бути результатом правозахисної паспортизації областей?

Виявлені показники моніторингу підлягатимуть системному опрацюванню у кожній із сфер прав людини.

У поєднанні з чітко визначеними проблемами, індикаторами успіху/неуспіху органів влади та розробленими рекомендаціями, така система оцінок формує загальну картину («паспорт») стану забезпечення прав людини району, міста, області. Результатами, до речі, не завжди будуть переліки організаційних недоліків та порушень.

Права людини завжди конкретні. За наслідками кожної моніторингової місії як мінімум декілька зацікавлених сторін отримають підґрунтя для подальших дій.



**ПО-ПЕРШЕ**, місцева влада матиме перелік порушень та працюватиме над їх виправленням. По-друге, завдяки відкритості результатів моніторингів аналогічні структури з цього та інших регіонів будуть розуміти невідворотність власного оцінювання і одночасно зможуть мати інструментарій самооцінки, перелік способів вирішення складних проблем, з якими стикаються кожного дня. По-третє, Офіс омбудсмена зможе більш конкретно вимагати вдосконалення підходів з реалізацією прав людини. По-четверте, місцеві громадські інституції та представники осіб, чиї права порушені зможуть обрати спосіб їх захисту

3. Завданням моніторингу прав людини на місцях є лише виявлення порушень? Як свідчить практика моніторингової діяльності Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини, чимало працівників на об'єктах перевірок демонструють намагання сумлінно забезпечити свої завдання, показують успішні управлінські рішення в межах традиційно низького бюджетного фінансування. Тому, по-перше, позитивні приклади стимулюють до ще кращої діяльності; по-друге, вдалі практики можуть бути поширені у ширшому охопленні.



**ТОМУ ВАЖЛИВИМ ФОКУСОМ** «правозахисної паспортизації» є нецитування місцевих чиновників громадськістю, а демонстрація можливої співпраці та налагодження партнерських взаємин у справі реалізації прав людини

Саме тому для якісного контролю дотримання органами місцевого самоврядування власних зобов'язань перед громадами слід створити механізм постійного моніторингу. Він має передбачати алгоритм здійснення моніторингу та систему індикаторів, за якими може оцінюватися динаміка вирішення проблем місцевого рівня у сфері прав людини.

Важливими завданнями є також:

- пошук способів об'єктивної систематизації результатів моніторингових місій;
- налагодження ефективної моделі взаємодії Офісу омбудсмена з громадськими об'єднаннями, які делегують громадських моніторів;
- розробка спеціального навчального курсу, що передбачає навчання змісту, цілей та форм моніторингу прав людини усіма зацікавленими сторонами.



**ЗАЦІКАВЛЕНИМИ СТОРОНАМИ** від проекту є працівники органів місцевого самоврядування, місцевий депутатський корпус, персонал організацій, які надають послуги територіальній громаді, недержавні організації, активісти місцевих громад, особи, які отримують послуги щодо реалізації їхніх прав



## 2. МЕТОДОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ОЦІНКИ

Розробка системи оцінки реалізації та захисту прав людини на місцях була одним із найскладніших і найвідповідальніших завдань проекту. Адже УГСПЛ потрібно було:

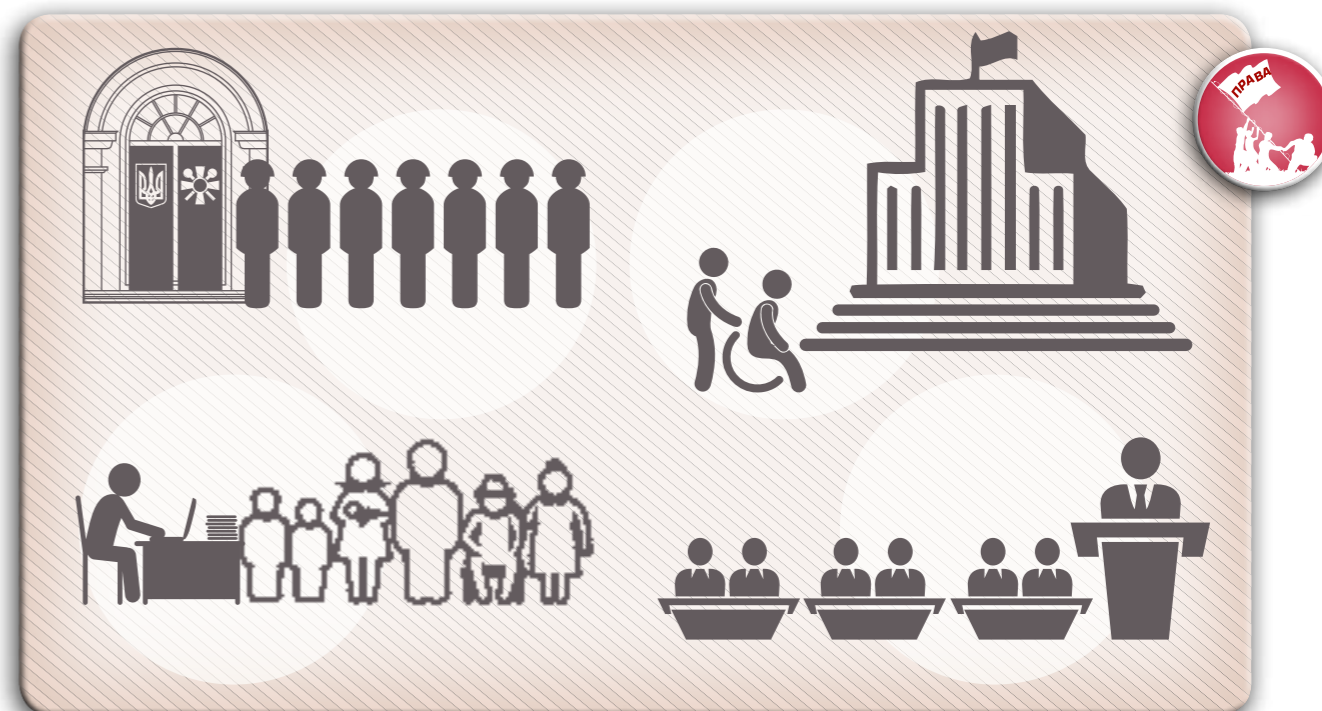
- визначитись, яку класифікацію прав людини брати за основу «правозахисної паспортизації областей», як не випустити з уваги важливі права;
- передбачити практичний алгоритм пошуку і оцінки усіх груп прав людини у діяльності органів місцевої влади;
- виробити механізм взаємодії при моніторингу прав людини з Секретаріатом Уповноваженого ВРУ з прав людини.

### Яку класифікацію прав людини було взято за основу правозахисної паспортизації областей

Теорія і практика розрізняє різноманітні класифікації прав людини. Прикладний характер дослідницького проекту дозволив використати і врахувати при розробці інструментарію моніторингових місій з прав людини поділ на права та свободи; класифікацію прав на індивідуальні та групові, та інші суб'єктні поділи; класифікацію прав на три (чотири) покоління; системи прав людини у різних галузях права та ін.

Таким чином команда проекту паспортизації, опрацювавши системи поділу прав і свобод людини, вийшла на універсальну систематизацію прав людини за сферами життєдіяльності, яку використовують основні міжнародні стандарти з прав людини (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод): особисті, політичні (включно з публічно-управлінськими та інформаційними), соціально-економічні (економічні, соціальні, культурні, екологічні).

Реалізуючи проект в сучасних умовах не можна було обійти увагою групи прав людини осіб, які пов'язані із збройним конфліктом на Південному Сході України. Так, права внутрішньо переміщених осіб (як особлива група прав біженців) та права різних категорій військовослужбовців (права, передбачені міжнародним гуманітарним правом) були також враховані при формуванні інструментарію оцінки прав людини, який досліджувався під час моніторингових місій.



Наступним завданням було пристосувати цю універсальну класифікацію прав людини до безпосередньої роботи партнерської команди проекту, зокрема поєднання зусиль громадських моніторів з колективом Офісу омбудсмана. Визнаючи практичну придатність існуючих моніторингових інструментів Офісу омбудсмана, система прав людини була ще раз об'єднана у групи прав людини, які застосовуються у діяльності цього авторитетного державного органу правозахисту.

Таким чином права людини, які оцінюються під час моніторингових місій правозахисної паспортизації областей були об'єднані у таких 7 груп:

- I Попередження катувань і жорстокого поводження, дотримання процесуальних прав.
- II Дотримання соціально-економічних прав.
- III Дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності.
- IV Доступ до публічної інформації.
- V Захист персональних даних.
- VI Реалізація прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО).
- VII Реалізація прав мобілізованих військовослужбовців, учасників АТО, членів їх сімей, родин загиблих



Пристосувавши універсальну класифікацію прав людини до практичної класифікації, що використовується у роботі Офісу омбудсмена, важливим завданням було передбачити зв'язки (взаємодію) цих способів групування прав людини. Для цього було використано механізм тегування. Кожний пункт перевірки за групами прав людини може мати детально сформульовані теги за групами прав згідно універсальної класифікації прав, а також за конкретними правами людини. Цінність такого поєднання двох класифікацій прав людини дозволила розглядати інструменти їх оцінки одночасно як обґрунтованими з позиції теорії прав людини, так і практично орієнтованими для застосування у польових моніторингових місіях<sup>2</sup>.



## ВИТЯГ ІНДИКАТОРІВ правозахисної паспортизації областей з тегами

### 1. Попередження катувань і жорстокого поводження, дотримання процесуальних прав

1. Моніторинг місць несвободи. Захищеність осіб від катувань та неналежного, або такого, що принижує гідність, поводження.

- Виявлені тілесні ушкодження осіб

**##особисті права, ##соціальні права**

#право на життя, #право на здоров'я, #право на медичну допомогу;

#право на доступ Національного превентивного механізму (НПМ)

- Здійснення розслідування причин тілесних ушкоджень

**##особисті права, ##соціальні права, ##політичні права**

#право на життя, #право на здоров'я, #право на медичну допомогу; #право на доступ НПМ; #право на належне адміністрування, #право на правову допомогу

- Виявлені приміщення для незаконної ізоляції осіб

**##особисті права, ##соціальні права, ##політичні права**

#право на життя, #право на здоров'я, #право на людську гідність;

#право на доступ НПМ; #право на належне адміністрування;

2. Забезпечення права на належні умови проживання:

- Чи є у кожного постіль (який стан, як часто зміна білизни)

**##соціальні права, ##політичні права**

#право на людську гідність; #право на належні умови проживання;

#право на належне адміністрування;

- Достатність природного і штучного освітлення (можливість читати на відстані витягнутої руки)

**##соціальні права, ##політичні права, ##культурні права**

#право на людську гідність; #право на належні умови проживання;

#право на належне адміністрування; #право на здоров'я, #право на розвиток

- Забезпечення безперешкодного цілодобового доступу до питної води

**##соціальні права, ##політичні права, #право на людську гідність;**

#право на належні умови проживання; #право на воду; #право на здоров'я;

#право на належне адміністрування

## Який практичний алгоритм пошуку і оцінки усіх груп прав людини в діяльності органів місцевої влади було передбачено

Питання формування механізму системної оцінки реалізації прав людини у діяльності органів влади виявилось досить складним аналітичним завданням. Адже готових для застосування якісних інструментів такої діяльності, зокрема з акцентуванням на повноваженнях місцевих органів влади в Україні ще не було. Тому, передусім УГСПЛ було опрацьовано існуючий інструментарій оцінки органів влади і прав людини.

Були досліджені ключові міжнародні інструменти, зокрема:

- Rule of Law indicators<sup>3</sup>, система оцінки юрисдикційних органів та судів, заснована на порівнянні оцінюваної ситуації з конкретними нормами міжнародних стандартів з прав людини;
- Measuring Rule of Law, Justice and Security programmes<sup>4</sup>, комплексний інструментарій вимірювання діяльності органів влади або їх конкретного сектору, що передбачає роботу із опитування представників органів влади, експертів та неуповноважених учасників оцінюваних правовідносин, вивчення громадської думки, опрацювання владних рішень та документів, безпосереднє спостереження за управлінськими процесами;
- Human Rights Indicators<sup>5</sup>, механізм оцінювання стану справ із правами людини, що засновується на врахуванні системи кількісних та якісних показників щодо різних груп прав людини з фокусом на правовому та організаційному урегулюванні, процедурі реалізації, фактичному стані.

Чи не єдиним прикладом адаптованого до національних умов міжнародного інструменту комплексного оцінювання діяльності органів влади є Методологія з виміру прогресу здійснення реформ у сфері юстиції в Україні<sup>6</sup>. Вона перебуває на стадії формування та заснована на перевірених іноземною практикою підходах та одночасно сфокусована на проголошених українських реформах правосуддя, органів правопорядку, пенітенціарної сфери та деяких інших.

Українські державні органи та громадські організації теж мали певний досвід оцінювання стану забезпечення прав людини. Їх вивчення показало досить цікаві розробки у оцінці різних груп прав (щодо надання адміністративних послуг, щодо певних місць несвободи, щодо навколишнього природного середовища, щодо захисту від домашнього насильства тощо). Зокрема, УГСПЛ у 2014 році розробила подібний інструментарій щодо оцінки доступу до безоплатної правової допомоги<sup>7</sup>.

Особливе місце серед інструментів комплексної оцінки ситуації з правами людини займає система громадської експертизи ходу реалізації Національної стратегії з прав людини, яка сьогодні координується УГСПЛ<sup>8</sup>. Це дослідження виявило подібні складнощі з відпрацюванням системного механізму оцінки широкої сфери

<sup>3</sup> Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools. UN, 2011 [http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf)

<sup>4</sup> Why, What and How to measure? A user's guide to measuring Rule of Law, Justice and Security programmes. UNDP, 2014 [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP\\_CPR\\_ROLMEGuide\\_August2014.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP_CPR_ROLMEGuide_August2014.pdf)

<sup>5</sup> Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation, UNOHCHR, 2012 [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf)

<sup>6</sup> Методологія з виміру прогресу здійснення реформ у сфері юстиції в Україні, ЄС, 2016 <http://www.justicereformukraine.eu/uk/about-us/project-description>

<sup>7</sup> Система безоплатної правової допомоги: Аналіз першого року функціонування [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/hr-2014-4\\_fin](https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2014-4_fin)

<sup>8</sup> Громадська платформа моніторингу Національної стратегії у сфері прав людини <http://hro.org.ua/>

<sup>2</sup> Виходячи із того, що тегування прав людини є складним часоємним завданням, під час проекту було визначено загальний підхід до поєднання універсальної класифікації прав людини з пристосованою до моніторингової діяльності омбудсмена системою, проставлено теги на прикладі першої сфери індикаторів правозахисної паспортизації областей



діяльності. Проте, на відміну від «правозахисної паспортизації» у цій програмі вимірювання стосується передусім оцінки прогресу нормативного та правозастосовного підходів загальнодержавного, а не місцевого рівня.

Загальний висновок щодо потенційної можливості використання зазначених інструментів оцінки прав людини полягає у тому, що міжнародні алгоритми без адаптації під національні реалії є недостатньо конкретними, а українські розробки в силу свого фокусування на окремих групах прав людини та різних способах вимірювання досить складно поєднати у одному моніторинговому дослідженні. Також, як зазначалося, акцентування на правах людини в діяльності органів місцевого самоврядування, що вимагає особливого групування прав людини та алгоритму їх аналізу, в Україні ще не здійснювалося.



**МІЖНАРОДНІ АЛГОРИТМИ** без адаптації під національні реалії є недостатньо конкретними, а українські розробки в силу свого фокусування на окремих групах прав людини та різних способах вимірювання досить складно поєднати у одному моніторинговому дослідженні та пристосувати до оцінки прав людини на місцевому рівні

В результаті опрацювання зазначених джерел було отримано і узагальнено кращі практики моніторингу органів влади щодо забезпечення реалізації прав людини. Далі робоча група проекту створила власний інструментарій саме для цієї діяльності, з врахуванням критеріїв:

- комплексного підходу до прав людини та прикладного фокусування на повноваженнях конкретних місцевих органів;
- використання різноманітних джерел інформації;
- поєднання різних дослідницьких методів та аналітичних практик.

Цей інструмент дістав назву Індикатори правозахисної паспортизації областей і є одним із ключових здобутків проекту. Система індикаторів побудована за вже згаданими сімома сферами прав людини, на які ми згрупували права людини за універсальною класифікацією. Кожна з цих сфер містить:

- напрями моніторингу та оцінки;
- об'єкти моніторингу (конкретні органи, установи та організації, у яких відбувається моніторинг);
- джерела моніторингу (документи та дані, що свідчать про роботу органів влади);
- показники успіху або неуспіху роботи із впливу на проблемну ситуацію.

Повний текст Індикаторів можна завантажити на сайті УГСПЛ.

[helsinki.org.ua](http://helsinki.org.ua)



## ПРИКЛАД ІНДИКАТОРІВ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ОБЛАСТЕЙ (витяг з однієї із сфер)

### Сфера II. Дотримання соціально-економічних прав

Напрями дотримання законодавства у сфері	Компетенція яких органів місцевого самоврядування може вплинути на вирішення проблеми	Які документи/дані свідчать про роботу з вирішення проблеми	Індикатори успіху/неуспіху роботи із впливу на проблемну ситуацію
...			
1. Надання пільг соціально-незахищеним категоріям населення	<p><b>Рівень міста:</b></p> <p>1. Виконавчий комітет.</p> <p>2. Управління праці та соціального захисту населення районної в місті (міської ради) ради.</p> <p>3. Постійна комісія з питань освіти, медицини, соціального захисту, культури, молодіжної політики та спорту</p> <p><b>Рівень області та районів:</b></p> <p>Департамент соціального захисту населення ОДА/ управління соціального захисту населення РДА</p> <p>Постійна комісія з питань охорони здоров'я, соціального захисту населення та у справах учасників АТО</p>	Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги. Рішення міської (районної у місті) ради щодо встановлення додаткових до визначених законодавством пільги та гарантії у сфері соціального захисту; а також щодо регулювання порядку надання окремих пільг (наприклад пільговий проїзд). Регіональні програми соціального захисту населення	<p>1. Кількість осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою згідно із законами України (за даними Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги за звітний період), у тому числі: пільги з оплати житлово-комунальних послуг; пільги на проїзд.</p> <p>2. Яким чином реалізується право пільгової категорії громадян на пільговий проїзд. Наявність проблемних питань, що виникають на практиці при наданні цієї пільги.</p> <p>3. Наявність скарг щодо порушення автоперевізниками права на пільговий проїзд, результати їх розгляду та вжиті за ними заходи.</p> <p>4. Наявність додаткових до визначених законодавством пільг для окремих категорій громадян, що надаються за рахунок коштів місцевого бюджету. Кількість осіб, яким надано додаткові гарантії.</p> <p>5. Наявність проблемних питань, що виникають на практиці при наданні пільг</p>



## Який механізм взаємодії при моніторингу прав людини з Секретаріатом Уповноваженого ВРУ з прав людини було вироблено в ході проекту

Окремим завданням проекту правозахисної паспортизації областей було залучення до системного моніторингу прав людини на місцях Офісу омбудсмана як єдиного державного органу, який практикує комплексну оцінку стану справ з правами людини з правозахисної позиції та охоче співпрацює з громадськістю. Як ініціатор проекту Уповноважений ВРУ з прав людини був у цьому завданні партнером, а не спостерігачем.

Крім роботи із поєднання універсальної класифікації прав людини з системою моніторингу омбудсмана аналогічна робота була проведена щодо розробки системи індикаторів правозахисної паспортизації областей та їх вимірювання.

Такими шляхами були визначені, по-перше, вивчення документів і наявних звітних показників як з боку органів влади, так і з боку громадськості, по-друге, комунікація з представниками місцевої влади та громадськими активістами, по-третє, попередній пошук резонансних фактів, які потребують оцінки і реагування (моніторинг ЗМІ, кейси місцевих громадських організацій, попередній збір даних); по-четверте, залучення компетентних експертів для моніторингових місій (з боку Офісу омбудсмана залучаються представники тих підрозділів, які спеціалізуються на тій чи іншій сфері, з боку громадськості – представники активних громадських правозахисних об'єднань, які мають певну підготовку, власні напрацювання і досвід у оцінці роботи органів влади).

Важливо було передбачити шляхи операційної взаємодії, зокрема:

- вибір локації моніторингу (конкретної області, району, міста чи села);
- формування технічного завдання, яке містить коло питань моніторингу;
- підбір робочої групи за участю працівників Офісу омбудсмана та громадських об'єднань;
- безпосереднє проведення моніторингу та формування за його результатами зведеного звіту й конкретних завдань органам місцевої влади щодо забезпечення реалізації прав людини.

За концепцією проекту оцінці може підлягати будь-яка адміністративно-територіальна одиниця. Тому в межах проекту було перевірено сутнісно різні їх варіанти: друге за значенням місто-мільйонник (м.Харків), великий східноукраїнський промисловий центр (м.Запоріжжя), типовий західноукраїнський обласний центр з переважно непромисловою зайнятістю мешканців (м.Чернівці), три невеликих міста обласного значення від 40 до 90 тис. жителів з Півдня, Заходу та Центру України (м.Вознесенськ Миколаївської обл., м.Ковель Волинської обл., м.Умань Черкаської обл.).



**ЗА КОНЦЕПЦІЄЮ ПРОЕКТУ оцінці може підлягати будь-яка адміністративно-територіальна одиниця**

Технічне завдання формується на основі розроблених Індикаторів правозахисної паспортизації областей. УГСПЛ разом із Офісом омбудсмана визначається обсяг моніторингового завдання залежно від місцевої специфіки, за результатами чого кожен сферу доцільно дослідити повністю або частково, з фокусуванням на конкретних об'єктах (органах, установах і організаціях) перевірки. До переліку напрямів перевірки як правило додається перелік інформаційних приводів у формі повідомлень у ЗМІ, які мають дістати особливої уваги моніторингової групи.



**ТЕХНІЧНЕ ЗАВДАННЯ ПЕРЕДБАЧАЄ повне або часткове оцінювання стану забезпечення реалізації прав людини у діяльності місцевих органів, установ і організацій за кожною сферою індикаторів**

Робоча група кожної моніторингової місії передбачає залучення працівників Офісу омбудсмана з громадськими активістами. Як правило громадські активісти залучаються до моніторингу з загальних або спеціалізованих правозахисних місцевих громадських організацій, проте залежно від логістичних міркувань інколи залучаються їх «колеги» з інших областей.

Виходячи із того, що безпосередньої підготовки громадських активістів до комплексної оцінки діяльності місцевих органів влади в Україні не велося, УГСПЛ залучив до перевірок мережі:

- власних громадських приймалень, що практикують правозахист у всіх регіонах України і спеціалізовано підготовлені програмами освітнього напрямку УГСПЛ<sup>9</sup>;
- моніторів Національного превентивного механізму, підготовлених і відібраних до співпраці з Офісом омбудсмана щодо моніторингу місць несвободи<sup>10</sup>;
- мережу громадських активістів - випускників Освітнього Дому з прав людини (м. Чернігів), які пройшли прикладне навчання різним сферам прав людини та оцінки їх реалізації<sup>11</sup>;
- мережу юридичних клінік вишів, які функціонують у загальноукраїнському масштабі та мають добру академічну підготовку з права<sup>12</sup>.

Відпрацьовані і деякі особливості формування команди моніторингу у специфічних сферах: до оцінки місць несвободи залучаються спеціально підготовлені представники національного превентивного механізму, сфера захисту персональних даних лише частково може бути підданий громадській оцінці, оскільки має справу із інформацією обмеженого доступу.



**ДО КОЖНОЇ СФЕРИ моніторингової місії залучається представник Офісу омбудсмана з громадським активістом**

<sup>9</sup> Мережа приймалень <http://helsinki.org.ua/advice-centres/>

<sup>10</sup> Монітори НПМ <http://www.npm.org.ua/ua/about/who-we-are/monitori.htm>

<sup>11</sup> Освітній дім з прав людини <http://ehrh-ch.org.ua/index.php/uk/>

<sup>12</sup> Асоціація юридичних клінік України <http://www.legalclinics.in.ua/ua/>

Розуміючи важливість впровадження моделі Омбудсман+ і у сферу правозахисної паспортизації областей, важлива роль у кожному напрямі моніторингу працівників Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини: не лише перевірити доручену сферу, але і навчити через власний приклад і безпосереднє залучення громадських активістів до автономної роботи, яку Офіс омбудсмана в майбутньому буде координувати, а не повністю здійснювати самостійно.

Щодо того, як не перетворювати виявлені напрацювання після моніторингових місій у суху систему довгих текстових звітів також відпрацьовано певні підходи. Так, якщо моніторингова група бачить порушення прав людини, вона його не залишає поза увагою.

По-перше, команда кожної сфери моніторингу завершує свою роботу підготовкою проекту рекомендацій від Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини щодо усунення виявлених недоліків. Такий акт реагування надсилається уповноваженим структурам, зокрема у цьому разі голові обласної державної адміністрації, міському голові тощо. Повноваження Омбудсмана роблять такий акт реагування дієвим і не дозволяють його проігнорувати.



**КОЖНА МОНІТОРИНГОВА МІСІЯ** практично показала усунення ряду порушень прав людини через акт реагування Уповноваженого ВРУ з прав людини

По-друге, ще на місці здійснюється обов'язкове безпосереднє підведення підсумків і надання рекомендацій персоналу інституцій, які були включені до програми моніторингу. Це дозволяє доносити позицію моніторингової групи безпосередньо до відповідальних посадовців на місцях.

По-третє, в разі виявлення системного порушення прав людини, що являє суспільний інтерес, до справи може підключитися центр стратегічних справ УГ-СПЛ. Юристи центру супроводжують справу у всіх можливих юрисдикційних інституціях.

Нарешті, команда проекту не бачить єдиною можливістю покращення ситуації з правами людини на місцях негативну реалізацію моніторингових матеріалів. Відповідальні посадовці, яких чимало у кожному населеному пункті та його організаціях сприймають рекомендації як своє позитивне зобов'язання покращувати організацію своєї праці, надання більш якісних послуг територіальній громаді.



**СФОРМОВАНИЙ КОМАНДОЮ ПРОЕКТУ** системний інструмент громадського моніторингу, що отримав назву «Індикатори правозахисної паспортизації областей»:

- відповідає сучасним поглядам на права людини та їх моніторинг,
- специфікований на реалізації прав відповідно до повноважень місцевої влади,
- враховує завдання поєднання у моніторинговій роботі представників Офісу омбудсмана і громадських моніторів, представників місцевих або/та інших спеціалізованих громадських об'єднань

### 3. ПЕРШІ МОНІТОРИНГОВІ МІСІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ОБЛАСТЕЙ

Кожна моніторингова місія важлива для оцінки стану справ із правами людини. Адже кожне опрацьоване за інструментом моніторингу місто не лише було оцінене за розробленою системою Індикаторів, на його прикладі команда проекту змогла побачити організаційні недоліки і доопрацювати алгоритми моніторингу, покращити систему оцінки. Також завдяки роботі у різних населених пунктах було виявлено певні системні порушення із правами людини.

#### Що перевірялося у моніторингових місіях

Кожний населений пункт підлягав моніторингу за розробленими Індикаторами правозахисної паспортизації областей. Індикатори об'єднані у 7 сфер аналізу.

**I. Попередження катувань і жорстокого поводження, дотримання процесуальних прав** (умови перебування в місцях несвободи; застосування незаконного насилля персоналом правоохоронних органів; реакція на побутове насилля з боку правоохоронних та інших уповноважених органів влади; забезпечення медичною допомогою та доступ до медичних препаратів; умови тримання в судах; тривалість процесу; доступність правосуддя; гласність та відкритість судових процесів).

**II. Дотримання соціально-економічних прав** (виплата заробітної плати; реалізація пільг для соціально-незахищених категорій населення; соціальні виплати; сфера соціальних послуг для вразливих соціальних груп; рішення адміністративних та судових органів щодо приватної власності (виконавча служба); законність благодійних внесків; доступність послуг медичного характеру).

**III. Дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності** (права на освіту і соціальну підтримку дітей та сімей з дітьми; доступність, інклюзивність, забезпеченість інфраструктурою і транспортом дошкільної/шкільної освіти; співвідношення та функції чоловіків та жінок в органах місцевої влади; доступність різних категорій населення до соціально значимих об'єктів, освіти, органів місцевої влади, інформації; права людини для ромських громад та представників інших етнічних меншин; використання релігійними спільнотами землі та культових споруд; забезпечення робочими місцями людей похилого віку; проблеми усиновлення; питання дискримінації вразливих груп (молодь, звільнені з місць ув'язнення, представники ЛГБТ-спільноти); доступ до медикаментів та пошуку роботи людей, які живуть з ВІЛ; наслідки розголосу та стигматизації; робота соціальних служб).

**IV. Доступ до публічної інформації** (обсяг та якість інформації на веб-сайтах органів влади; якість реагування на запити; оплатність відповідей; обмеження доступу до інформації шляхом віднесення її до службової інформації; частота й періодичність перегляду категорій інформації, віднесеної до службової; вибірковість надання відповідей різним суб'єктам запитів; наявність інформації щодо місцевих процедур; практика заборони відео- фотозйомки під час зібрань колегіальних органів; оприлюднення належної інформації щодо інвентаризації земель (земельний кадастр, план забудови тощо).

**V. Захист персональних даних** (обсяг захисту персональних даних; рівень захисту каналів інформації та досконалість процедур передачі даних; режим обробки «чутливих» персональних даних; проблеми захисту персональних даних під час оприлюднення внутрішньої інформації (про заборгованість, про вжиття заходів



дисциплінарного впливу тощо); доступність ознайомлення запитувачів з інформацією про себе, яка зберігається в органах влади; рівень обізнаності державних службовців із законодавством про захист персональних даних).

**VI. Реалізація прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО)** (забезпечення доступним житлом та земельними ділянками; механізм розподілу гуманітарної допомоги; проблема доступу до державних послуг; недискримінація ВПО; створення нових робочих місць та допомога безробітнім; інтегрованість ВПО у місцеву громаду; питання доступу до медичної допомоги, освіти, соціальних послуг; місцеві програми надання психологічної підтримки; рівень взаємодії місцевої влади, громадських об'єднань ВПО та тих, які займаються допомогою ВПО; підтримка місцевою владою ініціатив ВПО; взаємодія з банківськими установами щодо прав ВПО).

**VII. Реалізація прав мобілізованих військовослужбовців, учасників АТО, членів їх сімей, родин загиблих** (ефективність управління щодо забезпечення прав мобілізованих військових і їх сімей; наявність та ефективність місцевих програм соціальної підтримки; процедура мобілізації та вручення повісток; реалізація питань надання землі та житла; санаторно-курортне лікування та реабілітація; виплати матеріальної допомоги; реалізація права на безкоштовну освіту учасників бойових дій та їх дітей; безкоштовний проїзд учасників бойових дій (УБД) та членів родин загиблих; професійна перепідготовка та забезпечення робочими місцями; програми підтримки УБД з інвалідністю; співпраця з місцевою владою громадських об'єднань УБД та організацій, що працюють на захист їх інтересів).

## Що було виявлене у моніторингових місіях

Як уже зазначалося, пілотними моніторинговими місіями правозахисної паспортизації областей виступили **м. Харків** (9-13 листопада 2015 року), **м. Вознесенськ Миколаївської області** (29 лютого - 5 березня 2016 року), **м. Ковель Волинської області** (18-22 липня 2016 року), **м. Чернівці** (26-30 вересня 2016 року), **м. Запоріжжя** (17-22 жовтня 2016 року), **м. Умань Черкаської області** (31 жовтня – 5 листопада 2016 року).

Крім формально визначених проектом, за результатами пілотного тренінгу з навчання громадських моніторів інструментарію правозахисної паспортизації, кілька громадських організацій провели самостійний моніторинг, зокрема, в **м. Ужгороді** та у двох містах **Черкаської області**.

Таким чином, протягом року команда партнерів проекту УГСПЛ та Офісу омбудсмена за участю значного кола громадських об'єднань відвідала вісім населених пунктів різних частин України, відмінних за числом жителів, за зайнятістю населення, за обсягом місцевого бюджету тощо.

Робота над моніторинговими місіями дозволила детально відпрацювати механізм взаємодії під час її проведення та після завершення. Моніторингова місія завершується детальним звітом обсягом близько 50 сторінок. Кожний звіт за результатами моніторингової місії оприлюднено та містить повний огляд дослідженої сфери реалізації прав людини з наведенням конкретних позитивних і негативних прикладів, супроводжується статистичними і фотоматеріалами.

Повнотекстові звіти за результатами кожної місії можна завантажити на сайті УГСПЛ за посиланням: <http://helsinki.org.ua/activities/analytika/pravozahysna-pasportyzatsiya-oblastej-2>.

У цій брошурі наведемо найцікавіші враження і спостереження представників робочих груп моніторингових місій.



### КОМЕНТАР

Під час моніторингових місій було виявлено як позитивні практики, так і випадки порушення прав підопічних у місцях несвободи.

Так, у Запорізькому міському геріатричному стаціонарі не виявлено жодного порушення прав людини. За результатами моніторингу було висловлено вдячність персоналу за чуйне та дбайливе ставлення до підопічних.

На жаль, негативних прикладів більше. У відділенні стаціонарного догляду для постійного або тимчасового проживання Уманської міської ради відмічено системні прояви порушень прав на гуманне ставлення та повагу до людської гідності, на свободу пересування, на пенсійне забезпечення, на медичну допомогу, на реабілітацію. Наприклад, представники місцевої влади та персонал в присутності моніторів підвищували голос на підопічних, перешкоджали вільно висловлювати свою думку, підказували «правильні» відповіді.

Серед інших суттєвих проблем відмічаємо загальну недостатність в інтернатних установах соціального захисту фахових лікарів та лікарів-психіатрів, нецільове витрачання коштів підопічних, неунормування застосування фізичних обмежень у психіатричних закладах.

Подекуди керівники місцевого рівня перешкоджали у отриманні інформації для моніторингу (Ковель, Умань).



**Лариса Боюк**, головний спеціаліст департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини



### КОМЕНТАР

Найбільш системним порушенням прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є їх право на житло та майно. Всупереч законодавству, не здійснюється належний контроль за збереженням житла дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яке їм належить на праві власності або праві користування, з боку служб у справах дітей. При досягненні 16-річного віку діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, відповідно до законодавства ставляться службою у справах дітей на житловий облік. Утім, у Вознесенську Миколаївської області, Ізюмі Харківської області за останні два роки жодна дитина-сирота та дитина, позбавлена батьківського піклування, особа з їх числа не отримала житла. Більшість дітей забезпечуються житлом лише у разі вивільнення кімнат в гуртожитках, в комунальних квартирах, квартири маневрового житлового фонду (Запоріжжя, Чернівці).

Як позитив, за результатами моніторингових візитів до Ковеля та Чернівців слід відмітити достатню роботу місцевих органів виконавчої влади щодо захисту прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.



**Олена Чорна**, керівник управління з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини





КОМЕНТАР

Перш за все варто відмітити низький рівень обізнаності працівників середньої та нижчої ланок суб'єктів моніторингу з вимогами законодавства про захист персональних даних, а також з ймовірними ризиками у зв'язку з недодержанням його вимог. Це неприпустимо, оскільки найчастіше саме вони здійснюють щоденну обробку персональних даних – впорядковують, формують, реєструють особові справи, медичні картки, ведуть облік тих чи інших осіб, відповідають на запити щодо персональних даних, не завжди навіть розуміючи те, що інформація з якою вони працюють захищається законодавством.

З конкретних моніторингових місій ми позитивно відмітили медичні заклади Вознесенська Миколаївської області та Чернівців як такі, що постійно вживають заходів щодо організацію процесів обробки та захисту персональних даних. Органи соціального захисту населення були оцінені на середньому рівні переважно через значний обсяг інформації, з яким доводиться працювати. Освітяни, а також органи військової сфери управління, в основному, мають документальне врегулювання порядку та процедур обробки персональних даних, проте розроблені та затверджені у закладах освіти документи часто ґрунтуються на застарілому законодавстві, їх робота у напрямі захисту персональних даних потребує суттєвого покращення.



**Світлана Кривда**, завідувач відділу контролю управління з питань захисту персональних даних Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини



КОМЕНТАР

В Україні інфраструктура населених пунктів, структура установ і органів місцевого самоврядування розраховані на забезпечення потреб мешканців населеного пункту, які проживали до початку тимчасової окупації та військового конфлікту на Сході. Збільшення населення за рахунок внутрішньо переміщених осіб суттєво впливає на спроможність місцевої влади надавати якісні послуги в необхідній кількості.

Наприклад, у Харкові, Запоріжжі, де зосереджена значна кількість внутрішньо переміщених осіб, якість надання місцевою владою послуг значно нижча порівняно з населеними пунктами, у яких проживає небагато ВПО. Відмічаємо, що органи соціального захисту населення у цьому напрямі прав людини навантаженні додатковими функціями, що недостатньо підкріплені фінансовими чи трудовими ресурсами; у приміщеннях утворюються величезні черги, в результаті чого внутрішньо переміщені особи змушені по декілька годин чекати для отримання тієї чи іншої послуги.

Як позитивний приклад, можна навести м. Чернівці, де за фінансової підтримки Європейського Союзу впроваджується програма підтримки ВПО у регіоні.

Водночас, результати моніторингу показали існування спільної проблеми органів місцевого самоврядування – недостатня обізнаність самих працівників щодо механізмів реалізації прав ВПО.



**Світлана Маковецька**, головний спеціаліст відділу з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини



КОМЕНТАР

Позитивні приклади у питаннях соціальної підтримки воїнів-захисників та членів їх родин залежать не тільки від наявності коштів, а і від підходів до цієї важливої ділянки роботи. Зокрема, управління праці та соціального захисту населення Запорізької міськради організувало роботу так, що для отримання пільг учасники АТО звертаються до їх підрозділів за місцем проживання, а далі вже працівники управління здійснюють рух документів до організацій-надавачів житлово-комунальних послуг, забезпечуючи безумовність реалізації державних гарантій. Ініціативи надання різного роду допомоги учасникам АТО підтримуються і представниками громад. Зокрема, в Уманській стоматологічній поліклініці за кошти лікарів-стоматологів отримали безкоштовне лікування протягом 2015 – 2016 років близько 60 учасників АТО, безкоштовне зубопротезування за цей період отримали 12 учасників АТО.

Поряд з цим в усіх регіонах гострим залишається питання забезпечення житлом та виділення земельних ділянок. Ця проблема вирішується дуже повільно, але за допомогою громадськості вдається напрацьовувати нові шляхи, за допомогою яких можливо дещо зняти напругу у цьому складному процесі.

На мою думку, одним із прорахунків, які помічені під час моніторингових візитів є те, що не в усіх органах місцевого самоврядування визначено посадову особу або структурний підрозділ, який координує роботу у сфері захисту прав мобілізованих військовослужбовців, учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, а також родин загиблих під час захисту Батьківщини.



**Дмитро Волохін**, головний спеціаліст відділу з питань цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини



КОМЕНТАР

Розроблена уніфікована система індикаторів стану захисту та дотримання прав і свобод військовослужбовців, ветеранів військової служби, ветеранів війни, учасників бойових дій, у тому числі учасників АТО, мобілізованих до війська громадян та громадян, які підлягають призову на строкову службу дає унікальну можливість у будь-який час, у будь-якій адміністративно-територіальній дільниці України, у стислі терміни ефективно здійснити моніторинг та отримати достовірну інформацію, швидко спланувати та вжити відповіді заходи щодо захисту прав і свобод людини, їх відновленню у разі порушення або поширення позитивного досвіду, надати пропозицій щодо прийняття вірних управлінських рішень.

Відмічаю затверджену міською радою Чернівців програму комплексної підтримки військових та членів їх сімей, що не лише гарантує реалізацію затверджених державних гарантій та пільг, але і розширює їх за рахунок місцевих можливостей.



**Павло Камінський**, головний спеціаліст відділу з питань цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини





КОМЕНТАР

Моніторинг стану дотримання соціально-економічних прав засвідчив наявність різних підходів до забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального захисту населення, зумовлених, серед іншого, різними можливостями місцевих бюджетів.

Оптимальною моделлю надання соціальних послуг на місцевому рівні в умовах децентралізації може бути досвід Умані в організації системи надання соціальних послуг, де запроваджено модель Єдиного центру соціальних послуг, що надає ряд переваг з точки зору оптимізації діяльності: забезпечення комплексного отримання соціальних послуг за принципом "єдиного вікна"; суттєве покращення якості їх надання; їх доступність; своєчасність; оперативне реагування на нові виклики (наприклад, на потреби внутрішньо переміщених осіб та сімей учасників АТО); комплексність, адресність і відповідність потребам; превентивність.

Результати моніторингу засвідчили необхідність активізації органами місцевої влади та місцевого самоврядування інформаційної та роз'яснювальної роботи серед населення щодо актуальних питань соціального захисту. Особливо це стосується необхідності забезпечення постійного інформування населення щодо системи надання соціальних послуг на виконання вимог Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини.



**Оксана Парубок**, керівник відділу Департаменту з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини



КОМЕНТАР

Основною перепорою до проведення незалежного моніторингу органів місцевої влади Запоріжжя громадськістю стала необізнаність посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування з питань: хто має право проводити моніторинг? хто такий громадський монітор? які документи можна давати громадському монітору для огляду? Лише після тривалих дискусій та спільного огляду чинного законодавства (зокрема, Закону України «Про інформацію», Закону України «Про доступ до публічної інформації») – нас як громадських моніторів фактично допустили до аналізу.

Інструментарій проекту є досить чітким, зрозумілим, ефективним з точки зору реалізації поставлених цілей, як для громадського монітора, так і для працівників організацій, де проводився моніторинг. Вважаю можливим використання громадськими організаціями запропонованих алгоритмів «паспортизації».



**Олена Демченєва**, координатор громадської приймальні УГСПЛ у Запорізькій області



КОМЕНТАР

Посадові особи органів місцевого самоврядування Запоріжжя доброзичливо спілкувалися з представниками громадських організацій, але лише після попереднього погодження зустрічі. Під час несподіваного візиту, вони посилалися на свою зайнятість та брак часу на об'ємне спілкування.

З огляду на універсальність, зручність та ефективність запропонованого проектом інструментарію, вважаю за доцільним його використання будь-якою громадською організацією, яка має за мету проводити моніторинг з дотримання прав людини. Особливо слід зазначити, що отримання інформації або копій документів, виявилось можливим лише шляхом подання запиту на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації».



**Сергій Бізденежний**, голова Ради громадської організації «Центр реформ, демократії та права» (м. Запоріжжя)



КОМЕНТАР

Сильною стороною громадського моніторингу є неупередженість самого монітора, що ґрунтується, в першу чергу на ентузіазмі та бажанні привнести певний вклад у формуванні громадянського суспільства та відповідальної держави. Як результат – маємо більш прозорі висновки за наслідками проведених досліджень.

Основними ж труднощами стали закритість органів влади відносно їх діяльності. Так, у Чернівцях представники місцевого самоврядування часто скептично ставилися до громадського моніторингу. Деякі з них взагалі відмовлялися від спілкування, обґрунтовуючи це відсутністю повноважень у монітора.

Слід відмітити також потребу попередніх ґрунтовних знань громадського монітора у сфері діяльності органу, що підлягає аналізу.



**Юрій Ксьонжек**, координатор юридичної клініки Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича





## КОМЕНТАР

На первинних етапах місцева влада Умані виявилася не готова до проведення моніторингу через побоювання виявлення недоліків у роботі. Лише додаткові пояснення дозволили отримати інформацію з запитуваних сфер. Як негативний приклад, відзначаю відсутність програм з будівництва чи надання соціального житла для учасників антитерористичної операції та внутрішньо переміщених осіб.

Ми восени 2016 року самостійно відпрацьовували інформаційні запити за напрямками «паспортизації» у Черкаській області, а в грудні провели паспортизацію 2 міст.

Інструмент проекту (індикатори) придатний для використання і в автономному режимі, самостійно громадськими об'єднаннями. Водночас, з власного досвіду відмічаємо, що у деяких випадках слід відступати від індикаторів для виявлення цілісної картини (зокрема при дослідженні міст необхідно також брати до уваги райони).



**Тарас Щербатюк,**  
координатор громадської  
приймальні УГСПЛ у  
Черкаській області



## КОМЕНТАР

За методикою «правозахисної паспортизації» наша організація провела самостійний моніторинг з питань дотримання прав військовослужбовців та їхніх сімей. Нас здивувало, що від початку збройного конфлікту ніхто не робив «зрізи» і аналіз цих проблем. Саме готові індикатори та робота працівників УГСПЛ в місті дала змогу нам виявити слабкі сторони влади, зафіксувати порушення і найголовніше – надати рекомендації та вказати шлях вирішення проблем.

На прикладі отриманих відповідей на запити, ми побачили, що влада в місті Ужгород в багатьох випадках є не публічною.

Якщо ресурси нашої команди дозволятимуть то вже з наступного року, ми проведемо схожі дослідження для бачення забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, дотримання прав дитини та соціально-економічних прав вразливих соціальних груп.



**Борис Кондратюк,**  
координатор громадської  
приймальні УГСПЛ в місті  
Ужгород

## 4. РЕЗУЛЬТАТИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОНАХИСНОЇ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ОБЛАСТЕЙ

Реалізація проекту дозволяє продемонструвати ґрунтовні результати за досить короткий період його реалізації. Протягом року командою проекту правозахисної паспортизації областей було досягнуто конкретних результатів, які передаються для державної влади та інституцій громадянського суспільства. Іншим вагомим результатом цього новаційного проекту є впевнене розуміння потреб і напрямів подальшого втілення в життя напрацьовань «правозахисної паспортизації».

### Основні результати реалізації проекту у 2016 році

**1. Визначене концептуальне бачення правозахисної паспортизації місцевої влади** як новаційної практики оцінки та інформування про стан і потреби реалізації та захисту прав людини у населеному пункті.

**2. Сформульований робочий інструмент:** система індикаторів правозахисної паспортизації областей. Цей інструмент дозволяє здійснювати оцінку діяльності місцевої влади щодо забезпечення прав людини і його можна використовувати для моніторингу будь-якого населеного пункту. Водночас, ми бачимо шляхи удосконалення цього інструментарію щодо посилення візуалізації результатів моніторингу, а також застосування у системі Омбудсман+.

**3. Відпрацьований механізм взаємодії при здійсненні оцінки стану прав людини із Офісом омбудсмана.** Кожна з шести моніторингових місій та всі вони у сукупності дозволили вибудувати систему залучення представників Офісу омбудсмана, підбору громадських моніторів, формування завдання та безпосереднє проведення правозахисної паспортизації областей, зведення і оприлюднення підсумкових даних. У проекті 2016 року представники Офісу омбудсмана були головними суб'єктами моніторингу, в наступному є потреба виходити на посилення ролі громадських моніторів, де роль Офісу омбудсмана буде у координації, наданні підтримки, реагуванні на виявлені порушення.

**4. Під час шести моніторингових місій було отримано оцінку стану справ із правами людини** у місті-мільйоннику, обласному центрі, місті обласного значення. Кожна з моніторингових місій дозволила отримати конкретні дані із забезпечення прав людини в населеному пункті. За результатами кожної місії отримано і оприлюднено детальний звіт, який може бути використаний як для покращення діяльності органів місцевої влади, так і для оцінки прогресу в подальших моніторингах цих населених пунктів.

**5. Проведене публічне обговорення проекту.** Проект досить широко оприлюднений. З його результатами були опубліковані більше двадцяти статей на медіаресурсах, виступів на тренінгах, конференціях. Ці заходи сприятимуть розширенню потенційних учасників проекту, залучення громадських моніторів, визначення нових локацій для правозахисної паспортизації, удосконаленню індикаторів.

**6. Апробовано систему навчання громадських активістів** щодо участі у заходах правозахисної паспортизації місцевої влади. Така освіта сприятиме використанню ними відпрацьованого інструментарію моніторингу як самостійно, так і в якості партнерів проекту в подальшому.



## Перспективи розвитку правозахисної паспортизації областей

### 1. Удосконалення інструментарію моніторингу.

Передбачаємо роботу у напрямі конкретизації результатів моніторингів через визначення системи проміжних і підсумкових балів; уточнення класифікації прав, за якими здійснюватиметься оцінка шляхом тегування; додаткове орієнтування моніторингу на автономне використання у діяльності громадських моніторів.

### 2. Систематизація і візуалізація результатів моніторингу.



**В УКРАЇНІ СЬОГОДНІ** близько 490 районів, 460 міст (з них 184 – міста спец. статусу, республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10279 сільських рад, 28388 сільських населених пунктів. Зрозуміло, що повне охоплення їх моніторингом є неможливим завданням з позиції часу і ресурсів. Проте поступове покриття української мапи показниками оцінки стану реалізації та захисту прав і свобод людини є важливим і зрозумілим завданням, яке потрібно реалізувати

Передбачаємо щодо цього розробити он-лайн ресурс, де буде відзначатись як візуальна оцінка оцінених населених пунктів, так і накопичуватись/зберігатись історія моніторингів. Цей ресурс слугуватиме для удосконалення роботи Омбудсмана (на що звернути увагу, як планувати власні та спільні моніторинги), правоохоронних органів (де існують порушення, що потребують втручання), місцевої влади (що потрібно покращити у своїй територіальній одиниці, який позитивний досвід інших одиниць з цього напрямку можна запозичити), громадських об'єднань (що і як моніторити, на що звернути увагу, як приєднатись до системи моніторів за координації УГСПЛ та Офісу омбудсмана).

### 3. Побудова оновленої моделі Омбудсман +.

Такий підхід уже успішно діє у Національному превентивному механізмі, де до оцінки місць несвободи залучаються громадські монітори. Передбачаємо певну відмінність у підходах: якщо місця несвободи закриті до самостійного громадського моніторингу і Омбудсман залучає громадськість як допоміжні ресурси власних перевірок, то у питаннях правозахисної паспортизації областей громадські монітори можуть працювати автономно або з меншою підтримкою Офісу омбудсмана. Роль Омбудсмана у такій моделі буде у координації, наданні підтримки, реагуванні на виявлені порушення.

### 4. Продовження системи різноманітних моніторингових візитів та реагування за їх результатами.

В процесі роботи буде відпрацьовано оновлені способи взаємодії громадських моніторів з однієї та різних громадських організацій, їх партнерства у моніторингу із УГСПЛ та Офісом омбудсмана, налагодження взаємодії із органами місцевої влади, поступове цілеспрямоване наповнення он-лайн ресурсу; реагування на резонансні порушення з прав людини УГСПЛ. В сукупності це дозволить показати дієвість моніторингу та реалізувати механізм захисту прав людини як один із результатів моніторингу.

### 5. Подальше публічне обговорення.

Передбачаємо, що від традиційних заходів з публічного обговорення, орієнтованих на правозахисну спільноту, потрібно також суттєво посилити публічні заходи за участю органів місцевої влади. Регіональні форуми за результатами проекту сприятимуть

розумінню місцевою владою важливості проекту, побудові конструктивної взаємодії з суб'єктами моніторингів. Адже, перефразуючи прислів'я: «права людини забезпечуються не контролем і покаранням, а запобіганням і поширенням позитивних практик».

### 6. Освіта громадських моніторів.

Напрацьовані інструменти і взаємодія із моніторингу з прав людини потребують широкого поширення серед громадянського суспільства та місцевої влади в межах освітнього напрямку УГСПЛ. Передбачаємо розробку тренінгових модулів як щодо різних напрямів моніторингу прав людини, так і акцентування цієї проблематики на різні цільові аудиторії. Важливим елементом такої освіти буде участь Офісу омбудсмана як партнера у організації навчання та координації роботи з випускниками таких навчальних програм.



### КОМЕНТАР

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини організовує свою роботу з моніторингу дотримання прав людини за системою Омбудсман+. В цьому випадку «+» означає громадськість. Адже лише за підтримки громадськості можна ефективно виконувати такий моніторинг.



**Олена Смірнова**, заступник Керівника Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини

Завданням проекту «правозахисної паспортизації областей» є підготовка методики моніторингу дотримання прав людини представниками громадськості в кожній області, в кожному обласному чи районному місті, селищі або селі. Здійснення такого моніторингу з боку громадськості є дуже важливим та дозволить покращити контроль за діяльністю місцевої влади, запобігти порушенню прав людини на місцевому рівні. Лише спільними зусиллями ми зможемо покращити ситуацію.



### КОМЕНТАР

Реалізований проект пропонує громадянському суспільству уніфікований механізм оцінки дієвості місцевої влади в сфері забезпечення прав та потреб громади. Вибудований за міжнародними принципами Human Rights Indicators, цей механізм одночасно надає можливість для подальшого розвитку моделі «Омбудсман +», де місцевим активістам відводиться провідна роль, з більш високим рівнем самостійності та відповідальності.



**Олег Мартиненко**, керівник аналітичного напрямку УГСПЛ

Звичайно ж, система розроблених індикаторів буде вдосконалюватись паралельно з проведенням широкої навчальної кампанії для підготовки місцевих експертів. Буде вдосконалюватись система оцінки органів місцевої влади та форм громадського моніторингу. Роботи попереду ще надзвичайно багато. Проте в кінцевому результаті ми безпідставно очікуємо на формування сталого механізму національного моніторингу дотримання прав людини, підвищення рівня відповідальної місцевої влади.