

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО.

УДК 342.9

Андрій Галай,

доктор юридичних наук, доцент координатор проекту Української Гельсінської спілки з прав людини, професор Тернопільського національного економічного університету

Вікторія Галай,

кандидат юридичних наук, доцент доцент Національної академії внутрішніх справ

ІНДИКАТОРИ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПАСПОРТИЗАЦІЇ ОБЛАСТЕЙ ЯК ІНСТРУМЕНТ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ

Охарактеризовано якісно новий інструмент правозахисної громадської експертизи, що сфокусований на захист прав людини на рівні місцевих громад. Цей інструмент дістав назву Індикатори правозахисної паспортизації областей і є одним із ключових здобутків проекту «Правозахисна паспортизація областей», першу чергу якого реалізовано наприкінці 2016 року. Правозахисна паспортизація розуміється як процес оцінки специфіки кожного регіону з позицій стану дотримання прав людини, визначення слабких місць, регіональних особливостей та потреб.

Ключові слова: реалізація прав людини; місцеві органи виконавчої влади; місцеве самоврядування; оцінка реалізації прав людини; громадська експертиза.

Галай А., Галай В.

Индикаторы правозащитной паспортизации областей как инструмент общественного контроля реализации прав человека местной властью

Раскрывается качественно новый инструмент правозащитной общественной экспертизы, который сфокусирован на защите прав человека на уровне местных общин. Этот инструмент получил название Индикаторы правозащитной паспортизации областей и является одним из ключевых достижений проекта «Правозащитная паспортизация областей», первая очередь которого реализована в конце 2016 года. Правозащитная паспортизация понимается как процесс оценки специфики каждого региона с позиций состояния соблюдения прав человека, определение слабых мест, региональных особенностей и потребностей.

Ключевые слова: реализация прав человека; местные органы исполнительной власти; местное самоуправление; оценка реализации прав человека; общественная экспертиза.

Halai A., Halai V.

Human rights certification of region as tool of evaluation real condition of realization human rights by regional public administration's office

The review characterized a new original tool of evaluation real condition of human rights. Civil society organizations had this tool for evaluation targeted regions, which ended by project Ukrainian Helsinki Human Rights Union in 2016. «Human rights passport» has systematized content that focused on full terms of reference of regional public administration's office.

Keywords: human rights realization; regional office of public administration; non-governmental organizations; community evaluation.

© Андрій Галай, Вікторія Галай, 2016

Постановка проблеми. Завдяки активній ролі громадянського суспільства і окремих державних інституцій Україна, вже має уявлення про важливість прав людини та їх забезпечення. Порушення прав чуттєво реагуються простими людьми, привертає увагу політиків та журналістів.

Громадські активісти володіють інструментами виявлення та відреагування 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 з прав людини та національного превентивного механізму, провідних спеціалізованих правозахисних інституцій (наприклад, Українська Гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ)) мають 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.

Проте моніторингові експертизи часто ведуться 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.

Крім того, поза увагою розробників подібних оцінних інструментів полягає факт, що у переважній більшості випадків як порушення прав людини, так і запобігання таким порушенням цілком можливо забезпечити місцевою громадою та повноваженнями органів місцевого самоврядування. Адже 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 утворенню 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.

Реформа децентралізації ще більше підвищує роль органів місцевого самоврядування у дотриманні прав людини та актуалізує проблему розробки інструментів експертизи прав людини на місцях.

Мета публікації полягає у тому, щоб описати якісно новий інструмент правозахисної громадської експертизи, що сфокусований на захист прав людини на рівні місцевих громад.

В процесі розробки цього інструменту потрібно було реалізувати такі дослідницькі завдання:

- 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 Офісом омбудсмена.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. 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 [1] – 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 [2] – 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 [3] – 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 врегулюванні, 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 [4]. 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 в оцінці різних груп прав (щодо надання адміністративних послуг, щодо певних місць несвободи, щодо навколишнього природного середовища, щодо захисту від домашнього насильства тощо). Зокрема у 2014 р. УГСПЛ розробила подібний інструментарій щодо оцінки доступу до безоплатної правової допомоги [5].

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 [6]. Це дослідження виявило подібні складнощі з відпрацюванням системного механізму оцінки широкої сфери діяльності. Проте 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.

Виклад основного матеріалу дослідження. В результаті опрацювання наведених джерел було отримано і узагальнено кращі практики моніторингу органів влади щодо забезпечення реалізації прав людини. Далі робоча група УГСПЛ та Офісу омбудсмана створила власний інструментарій саме для цієї діяльності, з урахуванням 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 УГСПЛ «Правозахисна паспортизація областей», першу чергу якого реалізовано наприкінці 2016 р.

Правозахисна паспортизація розуміється розробниками 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 омбудсмана.

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

Виявлені показники моніторингу підлягатимуть системному опрацюванню у кожній зі 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 є переліки організаційних недоліків та порушень.

Важливо відмітити, що права людини завжди конкретні. За наслідками кожної моніторингової місії як мінімум декілька зацікавлених сторін отримують підґрунтя для подальших дій. По-перше, місцева влада має перелік порушень та може працювати над їх виправленням. По-друге, завдяки відкритості результатів моніторингових аналогічних структури з цього та інших регіонів розуміють невідворотність власного оцінювання і одночасно мають інструментарій самооцінки, перелік способів вирішення складних проблем, з якими стикаються кожного дня. По-третє, Офіс омбудсмана може більш конкретно вимагати вдосконалення підходів з реалізацією прав людини. По-четверте, місцеві громадські інституції та представники осіб, чий права порушені можуть обрати спосіб їх захисту.

Приклади звітів за результатами моніторингу можна завантажити на сайті УГСПЛ [7].

Система індикаторів побудована за сімома сферами прав людини, на які були згруповані права людини за універсальною класифікацією. Кожна з цих сфер містить: напрями моніторингу та оцінки; об'єкти моніторингу (конкретні органи, установи та організації, у яких відпрацьовується моніторинг); джерела

моніторингу (документи та дані, що свідчать про роботу органів влади); показники успіху або неуспіху роботи із впливу на проблемну ситуацію:

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 медичними препаратами та доступ до них; умови тримання в судах; тривалість процесу; доступність правосуддя; гласність та відкритість судових процесів).

II. Дотримання соціально-економічних прав (заборгованість у виплатах заробітної плати; реалізація пільг для соціальнонезахищених 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. Захист 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 безробітним; 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. Захист прав мобілізованих, військових і 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).

Висновки. За результатами дослідження сформульовано робочий інструмент – систему 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, як зазначалося, робоча група проекту реалізувала його в першу чергу. В подальшому ми бачимо шляхи удосконалення цього інструментарію.

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.

Вважаємо за доцільне розробити онлайн ресурс, де буде відзначатись візуальна оцінка оцінених населених пунктів, накопичуватись/зберігатись історія моніторингів. Цей ресурс слугуватиме для удосконалення роботи омбудсмена (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).

Список використаної літератури

1. *Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools*. UN, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf.
2. *Why, What and How to measure? A user's guide to measuring Rule of Law, Justice and Security programmes*. UNDP, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP_CPR_ROLMEGuide_August2014.pdf.
3. *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, UN OHCHR, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.
4. *Методологія з виміру прогресу здійснення реформ у сфері юстиції в Україні*, ЄС, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justicereformukraine.eu/uk/about-us/project-description/>.
5. *Система безоплатної правової допомоги: Аналіз першого року функціонування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2014-4_fin.
6. *Громадська платформа моніторингу Національної стратегії у сфері прав людини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hro.org.ua/>.
7. *Рубрика правозахисна паспортизація паспортизація областей на сайті Української Гельсінської спілки з прав людини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/activities/analytika/pravozahysna-pasportyzatsiya-oblastej-2/>.

Стаття надійшла до редакції 18.11.2016.