

Чернігівський громадський комітет захисту прав людини

**Дотримання соціально-
економічних прав громадян
в Україні**



Чернігів 2012



Це видання стало можливим завдяки проекту «Розвиток громадянського суспільства», який впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії протягом 2009-2012 рр. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агенцій ООН.

Звіт підготовлений за результатами проекту «Захист прав соціально вразливих верств населення в Чернігівській області».

Команда проекту висловлює вдячність Максиму Щербатюку – юристу Української Гельсінської спілки з прав людини, за допомогу в підготовці цього видання.

«Дотримання соціально-економічних прав громадян» (звіт за результатами проекту). – Чернігів: – Чернігівський громадський комітет захисту прав людини, 2012. – 36 с.

© Чернігівський громадський комітет захисту прав людини, 2012

ISBN 966-8701-00-3

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА	4
1. Право на достатній життєвий рівень	5
2. Система соціального захисту та соціального забезпечення	19
3. Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку	24
4. Рекомендації	28
7. Роль неурядових організацій в захисті соціально-економічних прав громадян	30

ПЕРЕДМОВА

Забезпечення соціально-економічних прав є важливим завданням для держави, яка за Конституцією є правовою і соціальною державою, де людина визначається найбільшою соціальною цінністю. А відповідно, рівень дотримання цих прав відображає рівень розвитку держави, рівень досягнення нею тих цілей, що проголошені в основному законі.

На жаль, системні проблеми, які були із дотриманням соціально-економічних прав, продовжують існувати в країні й надалі. Попри дії держави, спрямовані на зменшення бідності в країні, підвищення рівня життя і соціального забезпечення людей, ефективність цих дій була не високою, і, більше того, проблеми у деяких сферах тільки поглиблювались.

Рівень життя простого українця продовжує знижуватися, бідність залишається й надалі актуальним питанням для багатьох людей, які живуть в Україні. При цьому неефективність заходів держави з метою підвищення якості життя і боротьби із бідністю визнають навіть державні органи, які здійснюють контроль за ефективністю витрачання бюджетних коштів.

У цьому контексті неможливо оминати проблему неадекватності існуючого показника прожиткового мінімуму, а також застосування в системі соціального забезпечення такого ганебного показника як гарантований рівень забезпечення прожиткового мінімуму. Крім того, продовжується збільшуватися розрив між багатими і бідними. Все це призводить до ілюзорності всієї системи соціального захисту населення в Україні.

Значними є проблеми із дотриманням базових елементів права на забезпечення адекватного життєвого рівня — права на безпеку і якість продуктів харчування і води, права на достатнє житло. Недотримання цих прав залишається в Україні системним, і дуже часто дії держави в цьому напрямку є малоефективними.

Окремо варто згадати реформування системи пільг, яка на сьогодні гостро потребує уваги держави. Водночас, такі реформи потребують системного підходу, який би більше базувався не на

тому, яким чином не дати можливості людям їх отримати, а на тому як зробити так, щоб пільги і соціальні гарантії отримували тільки ті, які їх реально потребують. Але, на жаль, у 2011 році в Україні продовжилась практика обмеження соціально-економічних прав шляхом внесення відповідних правових положень до закону про державний бюджет на відповідний рік.

Не менш важливо звернути увагу на зміни, які відбулися у соціальному забезпеченні людей похилого віку. Існують різні оцінки реформи пенсійної системи, але фактично кожен пенсіонер може відчувати певні негативні наслідки цієї реформи, а чи відчуж позитивні? Це питання не має однозначної відповіді.

Усе це приводить до висновків, що Україна ще дуже далека від тих стандартів, які визначені в її Конституції, а також від стандартів, які вже давно стали нормою в європейських країнах. Для України досягнення цих стандартів залишається мрією, шлях до здійснення якої є ще дуже далеким.

Право на достатній життєвий рівень

Рівень якості життя в Україні продовжує знижуватись. Зокрема, за дослідженням глобального рівня якості життя, яке проводилось міжнародним виданням *International Living* Україна посіла у рейтингу 73 місце. Поруч — Намібія, Ботсвана, Туніс, Марокко, Тринідад і Тобаго.

Експерти, які проводили дослідження, брали до уваги низку параметрів: вартість життя, культурний розвиток, економічний стан, клімат, стан довкілля, громадянські свободи.

Оцінювалися також якість інфраструктури, охорони здоров'я і стан безпеки.

Укладачі рейтингу вважають, що економічна ситуація в Україні за останній рік значно погіршилася. Проаналізувавши рівень процентних ставок в Україні, інфляцію, темпи зростання ВВП і його відсоток на душу населення, автори дослідження визнали українську економіку однією з найвідсталіших у світі. За цими па-

раметрами її віднесли до трійки найгірших. Позаду лише Зімбабве і Сомалі.

Також одним із підтверджень зниження якості життя є дані, оприлюднені інститутом Legatum у своєму дослідженні при визначенні Legatum Prosperity Index. При складанні цього рейтингу враховуються 9 субрейтингів: рівень економічного розвитку, особистих свобод, якості життя та інші. Важливим є зазначити, що до розрахунку показників рівня економічного розвитку враховуються ситуація із дотриманням Україною адекватних стандартів життя, зокрема доступністю адекватного харчування і дотримання прав щодо доступності житла.

Крім того, важливо відмітити негативну динаміку щодо позиції України в цьому рейтингу. Показники України з 2009 по 2011 рік постійно знижуються і це вже певна закономірність щодо ефективності дотримання Україною права на адекватні стандарти життя.

Важливим в контексті забезпечення рівня якості життя є показники рівня бідності в країні і ті, способи, які держава вибирає для того, щоб зменшувати бідність у своїй країні.

За офіційними даними, бідність в Україні скоротилася, зокрема українські можновладці звітують, що завдяки їхнім зусиллям бідність в Україні скоротилася на 2,3%, досягнувши найнижчого рівня за останні десять років. «Це стало наслідком підвищення майже на 25% прожиткового мінімуму, на понад 12% середнього розміру пенсій та на 10% реальної заробітної плати», — йдеться у зверненні Президента України Віктора Януковича.

У той же час профспілкові організації говорять про те, що рівень бідності в Україні продовжує зростати. Так, заступник голови Федерації профспілок України (ФПУ) Сергій Кондрюк заявляє, що межа бідності в Україні становить 1025 грн. щомісячного доходу й менше. «За останніми даними, у нас рівень бідності в Україні 25,4%. Кожен четвертий українець не має можливості заробити собі на прожиття, не говорячи вже про членів своєї сім'ї», — сказав С. Кондрюк. За його словами, кожна друга сім'я з трьома й більше дітьми живе за межею бідності.

Думку про скорочення бідності не поділяють і соціологи. Офіційна статистика враховує збільшення грошової маси з розрахунку на людину, але не враховує, що саме пересічний українець може собі дозволити за ці гроші, каже голова правління Українського інституту соціальних досліджень Ольга Балакірєва.

«Це лукава статистика. Люди дедалі більше відчують себе збіднілими», — наголошує соціолог. За її словами, соціологічне опитування показує, що 85% українців протягом минулого року, аби вижити, змушені були економити на своєму харчуванні, відпочинку, дозвіллі та одягу. «Одна четверта населення України вважає себе бідними».

За даними Київського міжнародного інституту соціології, кількість тих, кому не вистачає на їжу, за перших півріччя 2011 зросла до 17,5%, водночас знизилася (з 7,1 до 4,9%) кількість тих, хто може дозволити собі купувати деякі дорогі речі (такі як телевізор або холодильник), але не може купити все, що захоче. А кількість тих, хто може купити все, що захоче, зменшилася з 0,2 до 0,1%.

В ООН хоч і визнають офіційні статистичні дані, але визначають, що їх розрахунки базуються на рівні видатків на добу. «І в розвинутих країнах бідними вважаються люди, які мають менше ніж 14 доларів у день. В Україні таких людей майже 80%», — пояснює Катерина Рибальченко, менеджер програми розвитку ООН. Але якщо ж рахувати кількість бідних за специфічною для Східної Європи та Центральної Азії цифрою — 5 доларів витрат на день, то відсоток нужденних, звичайно, менший, зауважує вона. І саме про цей рівень говориться в офіційних цифрах. Адже, якщо оцінювати українців за загальноєвропейськими критеріями, то бідних в країні нараховується майже 80%.

«4 з половиною відсотки українців витрачають менше 5 доларів на день. Якщо ми говоримо про бідність в Україні, то це більше нерівність доступу до певних благ, ресурсів. Одним із проявів відторгнення від економічного життя є недостатній рівень доходів для забезпечення основних потреб. За результатами 2010 року, 26,4% населення країни можна вважати відторгнутими».

В Україні і надалі продовжується збільшуватися розрив між багатими і бідними. Як свідчать результати опитування, проведеного Центром Разумкова у травні, майже половина українців зараховують себе до нижчого класу. Тоді як середня зарплата в Україні складає дві з половиною тисячі гривень, українські мільйонери та мільярдери постійно займають перші місця у світових рейтингах багатіїв. Таке розшарування суспільства, зауважують експерти, сприяє нестабільності, погіршенню економічної ситуації, зростанню протестних настроїв і знищує середній клас, який у провідних демократіях світу є основою економіки.

Водночас дії держави, щодо зниження бідності, а відповідно, забезпечення права людей на адекватні стандарти життя, не були ефективними. Так, за висновками Рахункової палати України завдання, які ставилися Уряду у Стратегії подолання бідності та Комплексній програмі забезпечення її реалізації на 2002–2009 рр. не були виконані, а визначені в них показники рівня бідності жодного разу не досягнуті. Причому це зумовлено тим, що Мінпраці як державний замовник — виконавець Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності не забезпечило її виконання, що негативно позначилось на рівні життя населення і темпах зниження рівня бідності.

А з 2010 по кінець серпня 2011 року Україна взагалі не мала жодної стратегії або програми подолання бідності. Така Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності була затверджена лише 31 серпня 2011 року.

Крім того, експерти наголошують, на ще одній проблемі, яка має місце в Україні. А саме те, що прожитковий мінімум, який є критерієм формування рівня оплати праці та соціальних виплат, і досі визначається на підставі наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, затверджених ще одинадцять років тому урядовою постановою від 14.04.2000 № 656. За час, що минув, вказані набори жодного разу не переглядалися, тоді як відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про прожитковий мінімум» мають визначатися не рідше одного разу на п'ять років.

Крім того, на тлі зростання споживчих цін в Україні в останніх роках, розмір прожиткового мінімуму є заниженим.

Занижений розмір прожиткового мінімуму фактично призводить до заниження пенсій, заробітної плати, допомог малозабезпеченим верствам і зменшенню реальних доходів населення».

Ця проблема залишається гострою кожен рік, але фактично кожен рік держава наступає на одні й ті ж граблі. Так, у бюджеті на 2012 рік передбачено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у такому розмірі: з 1 січня — 1 017 грн., з 1 квітня — 1 037 грн., з 1 липня — 1 044 грн., з 1 жовтня — 1 060 грн. та з 1 грудня — 1 095 гривень. При цьому, за даними Міністерства соціальної політики, фактичний розмір прожиткового мінімуму в цінах серпня поточного року становив 1 049 грн. і вже перевищив заплановані на січень-вересень наступного року розміри. Тобто фактично в бюджет закладаються такі показники прожиткового мінімуму, які не будуть покривати плановане підвищення цін.

Та ж ситуація із мінімальною заробітною платою: вона не буде встановлювати мінімальні стандарти оплати праці, оскільки передбачений розмір прожиткового мінімуму нижчий від його фактичного розмір.

Рахункова палата України при аналізі проекту бюджету на 2012 рік дійшла до висновків, що внаслідок встановлення низьких державних соціальних стандартів частка бідного населення за національним критерієм у наступному році, відповідно до наведених у Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2012 рік показників, практично не скоротиться і перевищить чверть населення країни.

Залишилась актуальною також проблема використання Кабінетом міністрів України показника «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який суперечить Конституції України, Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» і протиправно обмежує рівень соціальної допомоги. Використання цього «сурогатного» показника відображає неспроможність держави реалізувати базові соціальні стандарти і забезпечити зростання життєвого рівня населення.

І незважаючи на це, в Законі України про державний бюджет на 2012 рік знову передбачено використання показника «рівня забезпечення прожиткового мінімуму», хоча Президент України Віктор Янукович ще у березні цього року наголосив на необхідності ліквідувати в Україні таке поняття.

Якість і безпека харчових продуктів

Система харчової безпеки обходиться Україні приблизно в 740 млн. гривень на рік, і при цьому вона неспроможна забезпечити потрібного результату.

За словами керівника проекту *IFC* «Безпека харчової продукції в Україні» Сари Окман, європейську систему харчової безпеки від української відрізняє чіткий розподіл понять безпеки і якості.

«Безпека в Європі не обговорюється. Це те, що підприємства зобов'язані забезпечити споживачеві і що зобов'язана контролювати держава для своїх громадян. Людина не повинна отруїтися, купуючи товари в магазині. Водночас якість — категорія достатньо суб'єктивна. Вимоги до неї формуються споживчим вибором, тобто ринком. Відповідно, в ці питання держава не втручається», — сказала вона.

В Україні, на жаль, все зовсім інакше: в перевірках підприємств харчового ринку беруть участь Мінохоронздоров'я, Мінагрополітики, Мінекономіки, ветеринарна, санітарна, фітосанітарна служби, Держспоживстандарт й інші міністерства і відомства, залучені в цю систему.

«При цьому, — відзначає пані Окман, — державні ресурси використовуються неефективно. Названі структури практично не обмінюються між собою інформацією про перевірки. Їх дані не систематизуються і не аналізуються. Крім того, фокус контролю на кінцевому продукті, а не на його виробництві. Замість того, аби попереджувати появу проблеми, в Україні вважають за краще боротися з наслідками».

В Україні, на жаль, створюється лише певна ілюзія безпеки продуктів харчування. Для прикладу, Україна, приєднавшись до

міжнародних угод з питань біобезпеки, на законодавчому рівні заборонила застосування на своїй території генетично модифікованих організмів (ГМО) без державної реєстрації за винятком випадків, коли ця продукція використовується з метою державної апробації (випробування).

Проте результати проведеного Рахунковою палатою аудиту діяльності центральних органів виконавчої влади, які зобов'язані забезпечувати функціонування державної системи біобезпеки, засвідчили, що Закон України від 31.05.2007 № 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» є недосконалим і недієвим, а запроваджена державна система біобезпеки — неефективною.

Єдиного органу, який би здійснював координацію діяльності у цій сфері та ніс відповідальність за регулювання генетично-інженерної діяльності, що здійснюється у замкненій та відкритій системах, державну реєстрацію, введення в обіг ГМО та продукції, виробленої з їхнім використанням, експорт, імпорт і транзит ГМО, на законодавчому рівні не визначено, що призвело до масової безвідповідальності у цій сфері.

Діючими у останніх роках положеннями про центральні органи виконавчої влади не було передбачено виконання визначених законом повноважень щодо забезпечення державної системи біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО.

Забезпечення належної якості води

Важливо звернути увагу на те, що проблеми у сфері водних відносин набули надзвичайної актуальності для нашої держави. Поліпшення екологічного стану водних ресурсів, якості питної води та запобігання дальшому забрудненню підземних вод є надзвичайно важливим для дотримання права на адекватні стандарти життя.

На жаль, на сьогодні ситуація у цій сфері залишається надзвичайно складною. Так, Генеральний прокурор України наголосив, що у басейни річок, які забезпечують постачання води у наші оселі, скидаються мільйони тонн забруднюючих речовин підприємствами та комунальними господарствами. На території України їх нараховується близько 73 тисяч. Проте очисні споруди, зношеність яких в окремих регіонах становить до 90%, не здатні забезпечити належну якість води. Загалом вісімдесят вісім (88) відсотків річок (і їхніх басейнів), відповідно до класифікації якості води в Україні, мають екологічний стан від «поганого» до «катастрофічного». Це при тому, що в Україні якість питної води контролюється лише за двадцятьма вісьма (28) показниками, тоді як у Євросоюзі за шістдесятма трьома (63). Із неякісною питною водою пов'язано більш ніж 80 відсотків хвороб, тому її споживання певною мірою позначається на тривалості людського життя.[16]

Генеральна прокуратура України підкреслила, що попри загрозову ситуацію з питною водою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства торік на проведення реконструкції та технічне переоснащення водоочисних станцій у регіони не направлено жодної гривні. Органами Державної екологічної інспекції упродовж минулого та поточного років проведено понад 32 тисячі перевірок, за результатами яких до відповідальності притягнуто майже 26 тисяч підприємств та органів. Наразі центральний апарат Держекоінспекції, на порушення відреагував шляхом притягнення до відповідальності аж однієї посадової особи (штраф 136 грн.).

Державне агентство водних ресурсів України упродовж шістнадцяти років не вжило заходів до реалізації задекларованого ще у 1995 році Водним кодексом України басейнового принципу державного управління водними ресурсами.

Водночас Міністерство екології та природних ресурсів України у цій ситуації зайняло очікувальну позицію, залишивши безконтрольними діяльність зазначених відомств. Міністерством охорони здоров'я України дотепер не розроблено державні стандарти щодо питної води, гігієнічних вимог та контролю її якості.

Важливо також звернути увагу на те, як правоохоронні органи сприяють запобіганню правопорушенням та розслідують кримінальні справи про злочини у сфері водних ресурсів.

Так, Генеральна прокуратура України зауважує, що по всій державі органами внутрішніх справ порушено менше півсотні кримінальних справ про злочини у сфері водних ресурсів. З них до суду з обвинувальним висновком надіслано лише п'ять. При цьому сім справ закрито за відсутністю складу злочину. Тобто не можна назвати жодної актуальної справи стосовно керівників великих підприємств за несанкціоновані скиди відходів, забруднення води та масову загибель риби.

Не ефективно реалізується також програма «Питна вода України». Зокрема, Генеральною прокуратурою було встановлено значні порушення у використанні бюджетних коштів на реконструкцію централізованих систем водопостачання та водовідведення.^[18]

2.4. Здійснення права на достатнє житлове забезпечення

Розмови про доступне житло тривають в Україні уже майже 10 років, однак доступнішим воно від цього не стало.

Як свідчать дослідження, на сьогодні середній прогнозований термін очікування безкоштовного житла у квартирній черзі становить 74 роки. Отож, якщо при народженні в чергу стане дівчинка, то на старість вона може отримати омріяне житло. А от із хлопчиком — проблема, адже середня тривалість життя чоловіків в Україні дорівнює 63 рокам.

Відповідно до офіційної статистики, 70% родин стоять у квартирній черзі десять і більше років. Кожен сьомий черговик — киянин. Молодим жителям столиці потрібно буде чекати квартири від держави 130 років.

Дієвих соціальних програм або програм лояльності та поступливих кредитів для родин із середнім статком, багатодітних і малозабезпечених — наразі немає. Та й ті, що є, — лише на папері.

Через стагнацію житлового будівництва «квартирне питання» може стати соціальною проблемою № 1 у державі. Сьогодні на одного українця у середньому припадає всього близько 23 житлових

«квадратів» — майже вдвічі менше, ніж у Європі, та втричі, ніж у США. На квартирному обліку нині перебуває близько 1,2 млн. сімей. Надалі, враховуючи неухильне зношення та вкрай повільне відновлення житлового фонду, становище тільки погіршуватиметься. У 2010 році в експлуатацію було введено фактично лише 6 млн. нових житлових «квадратів» (решта 3 млн. — це узаконені об'єкти, які будувалися 10–15 років), що майже втричі менше, ніж 1990 року. За даними Мінрегіонбуду, з початку року кількість житлових недобудів майже не змінилася — близько 4 тисяч об'єктів загальною площею 17 млн. м² (близько 200 тис. квартир). На їхнє завершення потрібно 56 млрд. грн.

У Кабінеті міністрів України житлову проблему начебто розуміють і на словах готові всіляко з нею боротися. Акцент робиться в тому числі на доцільності зниження відсоткових ставок за іпотечними кредитами. Однак коли справа доходить до дій, на підтримку галузі виділяються копійки.

Так, на реалізацію державної програми «Доступне житло» у 2011 році Урядом направлено у два рази менше коштів, ніж урядом було заявлено — 150, а не 340 млн. грн. Відповідну постанову «Деякі питання використання коштів держбюджету з метою надання держпідтримки для будівництва (придбання) доступного житла» уряд ухвалив 28 лютого 2011 року.

Потрібно зазначити, що у проекті бюджету на 2012 рік на державну програму будівництва доступного житла чиновники розщедрилися також лише на 200 млн. грн., а на компенсацію ставок за іпотечними кредитами передбачили мізерні 111 млн. грн. Фактично 200 млн. грн. — це кошти за які можна збудувати лише два 100-квартирні будинки, або 35 тис. м².

Про необхідність збільшення обсягів цих видатків говорять і в Національному банку, і у Верховній Раді. За словами першого заступника голови Національного банку України Юрія Колобова, одне з ключових завдань держави сьогодні — створити умови для стимулювання попиту на продукцію будівельної галузі. «Як центробанк, ми бачимо, що ресурсів у банків цілком достатньо (понад 60 млрд. грн. в еквіваленті перебуває на кореспондентських рахун-

ках, 55 млрд. грн. вкладено в ОВДП, близько 20 млрд. грн. є в касах банків). Однак найголовніше питання — ціна ресурсів. За точного рівня інфляції до 10% банки залучають гривню під 12–14%. Відповідно, і кредити вони можуть видавати мінімум під 15% річних, — говорить перший заступник голови Нацбанку.

І така ціна ресурсів є одним із основних чинників, які фактично унеможливають купівлю житла тими, хто його потребує. Хоча відсоткові ставки по кредитах поступово й знижуються, але для більшості потенційних покупців житла залишаються непідйомними. За словами голови правління банку «Фінанси та кредит» Володимира Хливнюка, щоб оформити іпотеку на 60 тис. дол. (в еквіваленті) під 15% річних, позичальникові треба заробляти щомісяця 14 тис. грн. Згідно ж з даними Держкомстату, за підсумками серпня середня офіційна заробітна плата штатних працівників в Україні становила 2 694 грн.

За даними Національного інституту стратегічних досліджень, нині при купівлі двокімнатної квартири площею 75 м² середньостатистичному українцю треба працювати 20–30 років, тоді як громадянину Чилі — чотири роки, Гондурасу — 4,7, Туреччини — 5,6, Бразилії — 6,3 року. І поки держава реально не візьметься за вирішення «квартирного питання», очікувати принципових змін не доводиться. В який саме спосіб владі це краще зробити — через дотування позичальників, розвиток інфраструктури, дерегуляцію будівництва або все це в комплексі — це, за великим рахунком, питання політичного смаку. Але важливим є те, щоб держава робила конкретні кроки на шляху до реалізації права людей на достатнє житло.

Проблеми мешканців гуртожитків також залишились достатньо гострими у 2011 році. Тут важливо зазначити, що у зв'язку із існуванням цієї проблеми 26 вересня 2011 року Президент України Віктор Янукович схвалив закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо правового удосконалення забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків)», яким до 2015 року продовжено можливість приватизувати житло в гур-

тожитках. Цей документ у тому числі передбачає продовження на три роки мораторію на відчуження гуртожитків.

Проблема тільки в тому, що ці три роки можуть пролетіти, як три дні. І у 2014 році ці самі люди опиняться перед тією ж проблемою — їм знову скажуть забиратися на вулицю. Тому саме по собі продовження мораторію нічого не вирішує.

Закон, з одного боку, пропонує кардинальний варіант виходу із цієї ситуації — розробити спеціальну урядову програму і віддати всі гуртожитки у комунальну власність для подальшої безкоштовної приватизації мешканцями.

Гуртожитки державної форми власності або ті, які були включені у статутний фонд підприємств, більша частка у яких належить державі, мають передаватися у комунальну власність безкоштовно. Якщо ж частка держави у підприємстві відсутня, або є меншою за 50 відсотків, то гуртожитки такого підприємства підлягають викупу. Після цього люди можуть починати безкоштовну для них приватизацію.

Але великою проблемою цього закону є те, що у ньому не передбачено виділення конкретної суми грошей з державного бюджету на таку передачу. Хоча за найскромнішими підрахунками, на це потрібно 1,2 мільярда гривень (по 600 мільйонів на кожен два наступні роки).

Ці кошти мають піти на те, аби зробити гуртожитки, багато з яких сьогодні перебувають у плачевному стані, елементарно придатними для проживання. І вже після того їх можна буде передавати у комунальну власність і приватизувати.

Таким чином правовий документ, який дозволяє приватизацію гуртожитків сьогодні є, але реалізація цього закону — поки що під великим сумнівом.

Водночас, значна частина гуртожитків у свій час разом з підприємствами вже була приватизована, і власники зараз правдами і неправдами домагаються виселити людей з таких гуртожитків.

Як приклад, можна назвати ситуацію щодо порушення власниками або керівниками підприємств прав мешканців гуртожитків у Львівській області. В деяких випадках йдеться про виселення людей, в інших про не надання мешканцям гуртожитків комунальних послуг, зокрема, опалення, через борги власників цих об'єктів. А також одеського підприємства «Мікрон», в якому дана проблема існує вже протягом декількох років. Незважаючи на те, що Фонд державного майна захищає інтереси мешканців гуртожитків цього підприємства, позитивних рішень судів поки немає.

Є серйозні проблеми щодо забезпечення права на достатнє житло вразливих категорій населення. Зокрема, існує проблема щодо дотримання житлових прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Так, за інформацією Генеральної прокуратури України місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повною мірою не вживають заходів щодо збереження майна і житла дітей, яких влаштовано до дитячих закладів, під опіку (піклування), прийомних сімей або дитячих будинків сімейного типу. Не забезпечують контроль за його використанням, збереженням, встановленням над ним опіки, через що житло залишається без догляду, безоплатно використовується сторонніми особами, не за призначенням, руйнується.

Для прикладу, унаслідок бездіяльності Дар'ївської сільської ради Херсонської області щодо збереження будинку дітей-сиріт він зруйнований та для житла непридатний.

Органи опіки та піклування при наданні згоди на відчуження житла або майна дітей не завжди з'ясовують намір батьків забезпечити дітей іншим рівноцінним житлом або майном. Через що діти незаконно його втрачають.

Так, органи опіки та піклування Ужгородського міськвиконкому Закарпатської області не перевірили спроможність сім'ї придбати нове житло та надали згоду на відчуження квартири, право користування якою мали двоє малолітніх дітей. Як наслідок, родина позбулася квартири, а нову не придбала. За протестом прокурора міста 20.10.2011 розпорядження виконавчого комітету про надання

згоди на відчуження житла скасовано. З метою захисту житлових прав дітей прокурор вступив у розгляд цивільної справи про їх виселення.

Також поширені факти порушення органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування вимог Житлового кодексу України щодо забезпечення житлом осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Крім того, важливо зазначити, що фактично не працюють державні програми щодо надання доступного житла для молоді. Програму забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки, ініційовану державою і спрямовану на поліпшення житлових умов для молодих сімей, можна вважати остаточно зірваною з вини держави. Зокрема, такий висновок зробила колегія Рахункової палати за результатами аудиту ефективності виконання держпрограм щодо забезпечення молоді житлом.

Завдяки роботі Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву протягом 2002–2010 рр. новосілля щорічно святкували лише 2,8% молодих сімей, які були на квартирному обліку.

Аудитори зазначають, що за дев'ять років Держпрограма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки була недофінансована з держбюджету більш ніж на 790 млн. грн., а обсяги введеного в експлуатацію житла склали всього 12% від запланованих, у результаті чого три тисячі молодих сімей не отримали житло.

«Особливо безнадійне становище молоді в сільській місцевості, де житло отримали тільки дві сім'ї, а також у науково-педагогічних і педагогічних працівників. Щасливий квиток на пільгове кредитування за цей період отримали лише 132 людини, або 0,5%. Не створені умови для розвитку молодіжних житлових комплексів та соціотехнополісів».

Рахункова палата зазначає, що незадовільне управління коштами і ресурсами з боку фонду та його наглядової ради інвестування 140 млн. грн. кредитних ресурсів у будівництво, ступінь готовності якого був фактично нульовим, призвело до «заморожування» об'єктів.

Розв'язання житлової проблеми молоді, на що спрямовані затверджені Урядом державні програми, і на сьогодні залишається мрією. Неспроможність держави допомогти молоді вирішити житлову проблему знижує рівень довіри до дієвості державного управління, створює соціальну напругу в суспільстві.

Система соціального захисту та соціального забезпечення

Україна успадкувала із Радянського Союзу систему пільг та привілеїв, яка на сьогодні набуває загрозливого масштабу. Нашу державу у європейській спільноті не безпідставно називають «країною пільг». Загалом в Україні право на отримання пільг регламентують більше 50 нормативно-правових актів, які постійно змінюються та поповнюються новими. Кількість пільговиків сягнула понад 13 млн. осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, і близько 3,2 млн. за професійною.

Це свідчить про те, що практично половина населення України мають право на пільги. Загальний обсяг пільг, яких налічується понад 600, потребує щороку більше коштів, які є значним навантаженням на бюджет та не дозволяє задовольняти інші потреби. Пільги, як нагромадженні із радянських часів, так і безсистемно та недалекоглядно створені нові, не тільки дуже часто не вирішують проблеми соціального захисту, а створюють суспільне напруження та несправедливість. Надалі у парламенті реєструються нові ініціативи, спрямовані не на упорядкування, а на безсистемне та фінансово незабезпечене збільшення пільг. Рівень життя населення в Україні знижується, і зарадити цьому не може сучасна система соціального захисту через надання різноманітних пільг.

У цьому контексті важливим шляхом реформування пільг в Україні є підвищення ефективності системи надання пільг та посилення адресності. Проте про посилення адресності не можна на даний час говорити, оскільки адресності наразі немає взагалі при встановленні пільг, натомість пільги отримують всі представники певної категорії громадян.

Натомість щороку влада зупиняє окремі законодавчі положення щодо надання пільг. Так, впродовж останніх років Верховна Рада України періодично, приймаючи Закон про державний бюджет на відповідний рік, зупиняє ним дію багатьох норм, якими встановлено певні пільги та компенсації окремим категоріям громадян.

На став виключенням і 2011 рік. Верховна рада України 14 червня цього року прийняла зміни до закону України «Про державний бюджет на 2011 рік». Відповідно до п. 4 Прикінцевих положень цього Закону у 2011 році норми і положення багатьох законів України, які встановлюють конкретні обсяги соціальних гарантій для чорнобильців, військовослужбовців, дітей війни, ветеранів застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом міністрів України, виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду на 2011 рік. Це означає, що саме уряд на цей рік наділяється правом встановлювати конкретні розміри доплат окремим незахищеним верствам населення залежно від фінансової ситуації в державі.

Також і у Законі України «Про державний бюджет на 2012 рік» закладена правова норма, яка передбачає, що положення, що стосуються соціальних гарантій чорнобильців, дітей війни, ветеранів застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявних фінансових ресурсів Державного бюджету України та бюджету Пенсійного фонду України на 2012 рік.

Фактично це є звуження змісту та обсягу права на адекватне забезпечення життєвого рівня, що заборонено статтею 22 Конституції України. Потрібно відзначити, що для значної кількості громадян України пільги, компенсації і гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатком до основних джерел існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення життєвого рівня.

Це було визначено Конституційним судом України, зокрема зазначено, що держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засоба-

ми здійснення цього права, вони є загальнообов'язковими, і однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно приводить до порушення принципів соціальної правової держави. Крім того, багато пільг, встановлених Законами України «Про міліцію», «Про прокуратуру» тощо, є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів.

Така позиція Конституційного суду України була зумовлена необхідністю захисту в сучасних умовах інтересів багатьох громадян, які позбувшись пільг, реально не отримують від держави нічого взамін і перебуватимуть за межею бідності.

А отже, враховуючи вищевикладене, депутатами Верховної Ради України було подано у середині 2011 року конституційне подання до Конституційного суду щодо визнання неконституційними цих змін до закону про державний бюджет на 2011 рік.

Водночас у своєму рішенні № 20-рп/2011 від 26 грудня 2011 року Конституційний суд України прийняв рішення в якому змінив свій підхід до оцінки можливостей держави обмежувати соціально-економічні права і фактично надав Кабінету міністрів України у «ручному» режимі встановлювати розмір соціальних гарантій.

Зокрема, Конституційний суд застосував пропорційний підхід при оцінці встановлених обмежень. Цей підхід зводиться до того, що законодавець при прийнятті законів стосовно забезпечення соціальних прав повинен дотримуватись принципу пропорційності між соціальним захистом та фінансовими можливостями держави, між інтересами кожної особи та держави в цілому.

Потрібно зазначити, що цей підхід суперечить майже всій попередній практиці цього суду у подібних справах. Багато експертів говорять про велику сумнівність застосування цього підходу.

Зокрема, зазначається, що керуючись конституційним принципом поділу влад, Конституційний суд України має уникати судової правотворчості, підміни своїми рішеннями існуючих норм або створення нових. Конституція України не містить вказівки на можливість обмеження прав людини і громадянина у разі недостатності фінансових ресурсів. Тому Конституційний суд, визнавши таке обмеження конституційним, насамперед узаконить положення, не передбачене Конституцією, чим порушить вимоги ст. 64 Основного Закону. По-друге, на думку європейських вчених, практика конституційних судів має уникати інституціалізації певних структур забезпечення соціальних прав: у фокусі конституційного правосуддя має бути не загальна система, яка гарантує забезпечення соціальних прав, а забезпечення соціальних прав як кінцевий продукт. У законодавця є свобода вибору системи, а суд тільки перевіряє продукт системи під кутом зору дотримання таких прав.

Важливо сказати про те, що це рішення Конституційного суду України фактично позбавляє можливості для людей у судовому порядку відстояти свої соціально-економічні права, у обсягу, який визначений у законах.

Також викликали занепокоєння «наміри» держави реформувати систему пільг і гарантій шляхом надання Кабінету міністрів України встановлювати у ручному режимі конкретний їх обсяг в залежності від фінансових ресурсів держави. Ці «наміри» були викладені урядом у проекті закону № 9127 «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який фактично два рази подавався до Верховної ради України у січні і у вересні 2011 року.

І якщо першого разу цей проект закону навіть не розглядався на сесійному засіданні Верховної Ради України, то після його внесення вдруге 9 вересня 2011 року парламент прийняв цей документ за основу.

Але в контексті рішення Конституційного суду № 20-рп/2011 від 26 грудня 2011 року завдання, які ставив перед собою уряд, зокрема щодо можливості «ручного» управління соціальними гарантіями практично уже виконані. А отже, стала реальністю небезпека, що

Кабінет міністрів України буде своїми нормативно-правовими актами змінювати у бік скорочення розміри соціальних гарантій визначених у законі і відповідно таким чином економити фінансові ресурси держави. А люди фактично не будуть мати жодних можливостей щоби захистити своє право на ці гарантії.

Фактично всіма цими діями держава створює міф про те, що відбувається реальне реформування системи пільг на засадах соціальної справедливості, міф про те, що в Україні реалізовується державна політика у соціальній сфері. Натомість в Україні відсутня продумана соціальна політика з боку держави, відсутня належна координація між органами влади, що відповідальні за її здійснення, зокрема, між Верховною Радою України, Урядом та Міністерством соціальної політики України, в результаті маємо неузгодженість дій органів влади. Наприклад, Кабінет міністрів України приймає Стратегію упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, встановлюючи мораторій на запровадження нових категорій пільг, Верховна Рада України періодично приймає закони, які встановлюють нові пільги, а Міністерство соціальної політики України у зв'язку з цим не знає, як виконувати вищезазначену Стратегію і практично нічого не робить задля її впровадження в життя.

Держава не має загального бачення цієї проблеми, що унеможлиблює досягнення соціальної справедливості в державній політиці в соціальній сфері. Замість послідовного реформування пільг держава час від часу робить хаотичні непослідовні кроки у цій сфері: то прийме новий закон з пільгами, то фактично скасовує пільги, надаючи право Кабінету міністрів України встановлювати їх розмір залежно від фінансової ситуації в державі. Ці суперечливі дії з боку законодавчої та виконавчої влади зумовлюють повну неузгодженість дій місцевої влади щодо здійснення місцевої політики у соціальній сфері.

Крім того, важливо відмітити неефективність витрачання бюджетних коштів на фінансування пільг. Держава декларує ефективність діючої системи пільг, як такої, що здатна забезпечити хоча б мінімальний життєвий рівень для отримувачів пільг. Водночас ос-

новними джерелами фінансування витрат, пов'язаних з наданням пільг, є державний та місцеві бюджети. Частина таких витрат здійснюється підприємствами, на яких працювали або працюють пільгові категорії громадян, а також підприємствами, які надають житлово-комунальні, транспортні та інші послуги. Але розмір коштів, який необхідний для того, щоб виконати свої соціальні зобов'язання, є насправді досить великим. Тому часто пільги залишаються недофінансованими, або недофінансованими залишаються інші сфери та галузі суспільного життя, від яких перерозподіляють витрати на них для фінансування пільг.

Загалом державний бюджет не витримує такого навантаження на нього масиву пільг, які є в Україні. А недостатній обсяг фінансування призводить до обмеження соціально-економічних прав громадян. А отже, дуже часто записані пільги залишаються лише декларацією. Це, у свою чергу, надає людям можливість відстояти своє право у національному суді і у випадку невиконання такого рішення оскаржувати дії держави у Європейському суді з прав людини.

Такий чином, діюча система пільг не забезпечує надання соціальної допомоги бідним верствам населення а є непосильним тягарем для державного бюджету. Влада намагається приховано реформувати ці пільги, однак відсутність продуманої державної соціальної політики цьому не сприяє.

Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку

У першу чергу необхідно зазначити, що зміни до пенсійного законодавства, які викликали критику представників профспілок, опозиції та науковців і які так довго обговорювалися, у 2011 році таки були внесені до українського законодавства.

Так, 8 липня 2011 року Верховна Рада прийняла в другому читанні Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», а 6 вересня — внесла в нього уточнення, які було названо «технічними». І хоча до сих пір відбувається судове оскарження цих «технічних» уточнень, водно-

час більшість змін до пенсійного законодавства набула чинності з 1 жовтня 2011 року.

А отже, в Україні фактично запроваджені досить жорсткі умови пенсійного забезпечення як безальтернативного механізму для забезпечення її збалансування, при фактичному ігноруванні широкого арсеналу соціально нейтральних і економічно необхідних заходів, що могли б забезпечити розширення бази пенсійних надходжень.

Попри всі заперечення, в Україні розпочинається поетапне підвищення пенсійного віку для жінок від 55 до 60 років. Залишений достатньо дивний підхід щодо виходу на пенсію в перехідний період, що «усміхнеться» пенсіонерам 1956–1961 років народження. Відповідно до положень пенсійних законів фактично підвищення для таких жінок буде відбуватиметься зі швидкістю «двічі по півроку за рік».

Пігулку спробували підсолодити. Жінкам, які народилися до 31 грудня 1961 року, розмір обчисленої за формулою пенсії підвищується на 2,5% за кожних шість місяців більш пізнього виходу в період із 55 до 60 років.

На жаль, це менше, ніж навіть дуже маленькі стимули для більш пізнього виходу на пенсію, передбачені Законом України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» із 60 років (як для чоловіків, так і для жінок): по 0,5% за кожний повний місяць страхового стажу при відстроченні виходу в межах 60 місяців і 0,75% — якщо відстрочення становило понад 60 місяців.

Потрібно зазначити, що збільшення пенсійного віку для жінок до 60 років слабо узгоджується із конституційними приписами, згідно з якими при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22 Конституції України).

Також в результаті змін до пенсійного законодавства відразу на десять років підвищується нормативна тривалість страхового стажу для призначення пенсії: з 20 до 30 років — для жінок, з 25 до 35

років — для чоловіків. Це положення поширили тільки для «нових пенсіонерів».

Також зростає мінімальна тривалість страхового стажу для одержання пенсії за віком — з п'яти до 15 років. Якщо людина не заробила мінімального стажу, вона може претендувати лише на соціальну допомогу.

Законом запроваджується максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) — на рівні 10 прожиткових мінімумів для непрацездатних. Ця норма стосуватиметься тільки тих, кому пенсії призначатимуть після набрання чинності Законом, тобто після 1 жовтня 2011 року.

Отже, тепер у країні будуть привілейовані пенсіонери вже не тільки залежно від того, за яким законом — загальним чи спеціальним — їм призначили пенсію, а й від дати звернення за пенсією. Таке обмеження порушує принцип рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат та виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

Також зміни торкнулись і спеціальних пенсій, зокрема, передбачено поетапне підвищення пенсійного віку для чоловіків-спецпенсіонерів до 62 років, розмір спеціальної пенсії скорочується з нинішніх 90 до 80% від заробітної плати, а також працюючим спецпенсіонерам пенсію виплачуватимуть у розмірі звичайної.

Болючим залишається питання осучаснення пенсій. Ця проблема загострюється з періодичністю в три-чотири роки, і до сьогодні в Україні не має ефективної системи індексації пенсій.

Існуючий у законі порядок визначення заробітної плати для призначення пенсії передбачає осучаснення заробітку особи на момент її звернення за призначенням пенсії. Але застосування показника середньої заробітної плати за три календарні роки, що пе-

редують року звернення, змінює саму суть підходу до визначення заробітку для обчислення пенсії та призводить до штучного її зниження.

Чимало місця в змінах до пенсійного законодавства відведено питанням другого (обов'язкового накопичувального) рівня пенсійної системи. Але це зовсім не означає, що Україна вже на порозі його запровадження.

Тема обов'язкової накопичувальної системи обіцяє стати не менш «довгограючою», ніж сама пенсійна реформа.

Потрібно зазначити, що головні меседжі від часу обговорень в кінці 2010 року залишилися незмінними. Впроваджувати обов'язкову накопичувальну систему в Україні планується з року, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України. Чи це буде 2013-й, чи 2014-й — питання залишається відкритим, а отже, фактично держава може відкладати впровадження цієї системи на дуже тривалий період часу. Зокрема, про складну фінансову ситуацію у середньостроковій перспективі свідчать цифри, які закладені у проекті державного бюджету на 2012 рік.

Третій рівень пенсійної системи ґрунтується на добровільній участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних нагромаджень з метою отримання громадянами пенсійних виплат, що буде доповненням до пенсій з першого і другого рівнів. Принцип добровільності участі суттєво зменшує або зовсім знімає з держави фінансові зобов'язання щодо гарантування мінімально прийнятного результату чи компенсації збитків (звичайно, залишаються функції з нагляду і контролю). Саме тому створення третього рівня є значно простішим і, як правило, передує запровадженню системи другого рівня.

У той же час в Україні, на жаль, ще не достатньо розвинуті фінансові інструменти, спроможні перетворити пенсійні активи в ефективний інвестиційний ресурс, існують сумніви в надійності механізмів захисту від інфляції та різного роду зловживань.

Загалом існуюча в Україні система недержавного пенсійного забезпечення дуже консервативна і негнучка, що значною мірою

пояснюється досить жорстким державним регулюванням. Її розгортання стримується також низьким рівнем доходів у переважній більшості населення, непрозорістю та недовірою громадян, нерозвиненістю ринкової інфраструктури. У нинішній ситуації суспільству і державі надзвичайно важливо визначитися із соціально-економічними пріоритетами, зокрема, щодо перспектив недержавного пенсійного забезпечення.

Рекомендації

1. Реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї в зв'язку із зайняттям певної посади чи особливими заслугами.
2. Припинити практику невиконання правових норм, що гарантують реалізацію соціально-економічних прав.
3. У повному обсязі передбачати фінансування закріплених у законодавстві гарантій дотримання соціально-економічних прав.
4. Удосконалити розрахунок прожиткового мінімуму, зокрема, затвердити новий набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів і послуг, затвердити нову методику розрахунку цього показника.
5. Відмовитись від використання показника «рівня забезпечення прожиткового мінімуму», який необґрунтовано знижує мінімальні соціальні гарантії, що декларуються у законодавстві.
6. Удосконалити регулювання якості харчових продуктів, а також безпеки та якості питної води.
7. Запроваджувати заходи, спрямовані на забезпечення доступності житла, не допускати безпідставного виселення із житла (наприклад, гуртожитків), порушення прав на доступність житла вразливих категорій населення.
8. Забезпечити належне фінансування і зрозумілі та ефективні механізми впровадження програми надання соціального житла, а

також розвиток мережі центрів реінтеграції, соціальних готелів для бездомних громадян.

9. Вдосконалити роботу щодо забезпечення вразливим верствам населення соціального захисту у зв'язку із підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги, зокрема, функціонування прозорої та ефективної системи житлово-комунальних пільг та субсидій.

10. Поступово зменшити частку прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищити частку фінансування з боку населення на основі збільшення всіх доходів, насамперед заробітної плати, пенсії, інших видів соціальних трансфертів.

11. Запровадити єдину адресну соціальну допомогу на випадок непередбачуваних життєвих обставин — смерті родича, важкого захворювання, стихійного лиха, соціальних конфліктів.

12. Забезпечити жорсткий зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами й механізмами відшкодування їхньої вартості надавачам.

13. Впровадити уніфіковані підходи до визначення розміру видатків державного бюджету на відшкодування витрат надавачам пільгових послуг.

14. Продовжувати реформувати пенсійну систему шляхом впровадження положень законодавства щодо накопичувального рівня цієї системи, створити передумови для цього.

15. Уникати дискретного підвищення мінімальної пенсії; запровадити правило індексації, за якого підвищення пенсії буде прив'язане до індексу споживчих цін, розрахованого для груп населення з різними доходами.

16. Удосконалити регулювання та нагляд за недержавними пенсійними фондами з урахуванням міжнародного досвіду та консультацій.

17. Забезпечити гарантії реалізації рішень національних судів, які стосуються виплат соціальних допомог, де відповідачам є держава.

Роль неурядових організацій в захисті соціально-економічних прав громадян

Сьогоднішні умови розвитку діяльності неурядових громадських організацій вимагають від них не тільки активності, знань та навичок у сферах законодавства, правозастосування, але і залучення в адвокатування змін, активного використання інструментів моніторингу, підтримки стратегічних судових справ громадського інтересу, участі у вторинній допомозі не тільки у використанні національних механізмів захисту, але і міжнародних інструментів захисту трудових прав.

Саме неурядові громадські організації є партнерами держави у наданні соціальних послуг та вирішенні проблем соціально вразливих верст населення. Однією із вагомих проблем в Україні залишається питання бідності та рівня забезпечення життя населення в сільських населених пунктах. За різними підрахунками до 27-30 % українського населення можна вважати бідними за індикаторами ООН.

Як відзначається у доповіді Комісії з розширення правових можливостей бідних верств населення «Як зробити закон доступним для всіх», одним із чотирьох «стовпів» розширення правових можливостей є трудові та соціальні права, поруч із такими як доступ до правосуддя і верховенство права, право власності та підприємницькі права. Як відзначається у доповіді «Більшість бідного населення проводить час на роботі, але при цьому не отримують достатнього для життя доходу».

Трудові та соціально-економічні права є тісно пов'язаними між собою, але вони становлять одну із основ у посиленні правових можливостей бідних верств населення. Одним із важливих «джерел» розуміння стану із правами людини у державі є, безперечно, Рішення Європейського Суду з прав людини. В розумінні Європейського Суду з прав людини мирне володіння своїм майном включає не тільки «класичне» право власності, яке розглядається в Україні. Також Європейський Суд з прав людини включає до мирного володіння своїм майном, до прикладу, виплати за трудовим договором та інші виплати. Так як і в інших подібних справах, у справі "Баландіна проти України" (заява N 16092/05, рішення від 6 грудня 2007 року) встановлено порушення статті 1 Першого протоколу щодо мирного володіння своїм майном, коли справа стосувалась заборгованості щодо виплати заробітної плати. Дзержинський районний суд м. Харкова у рішенні від

5 травня 2000 року зобов'язав колишнього роботодавця заявниці - Державне комунальне ремонтно-будівельне підприємство з ремонту житлового фонду Фрунзенського району м. Харкова - виплатити їй 4489,02 грн. заборгованості із заробітної плати та інших виплат, однак після ліквідації заборгованість залишилась у зв'язку з відсутністю коштів підприємства-боржника. Аналогічно у справі «Батрак проти України» (заява N 50740/06, рішення від 18 червня 2009 р.) встановлено, що 9 квітня 2004 року Автозаводський районний суд міста Кременчука присудив заявниці 8636,45 гривень виплат, гарантованих статтею 57 Закону України «Про освіту». Зазначені виплати, передбачені для викладачів, не здійснювались через відсутність видатків на такі цілі у державному бюджеті. У справі «Безуглий проти України» Європейським Судом з прав людини встановлено порушення статті 1 Протоколу № 1 у зв'язку із тим, що заявнику не виплачено присуджені національним судом виплати щодо заборгованості із заробітної плати. У справі «Білецька проти України» (заява № 25003/06, рішення від 10 грудня 2009 року) встановлено порушення права на мирне володіння своїм майном через невиконання рішення суду про виплату заробітної плати. У справах «Деревенко та Довгалюк проти України», «Дідух проти України» також розглядалось Європейським Судом з прав людини питання про виплату заробітної плати.

Більшість Рішень Європейського Суду з прав людини останнім часом навіть і коли пов'язані із захистом права власності, здебільшого стосуються виконання рішень національних судів. Фактично можна говорити про те, що жодне право в Україні, в тому числі трудове право, не може бути ефективно захищене, оскільки не працює судова система та механізми виконання рішень національних судів. У результаті оцінки системних звернень громадян проти України до Європейського Суду з прав людини, Суд застосував процедуру «пілотного рішення» у справі Юрій Миколайович Іванов проти України (заява N 40450/04, рішення від 15.01.2010 р.) . Підстава «пілотного рішення» - «повторюваний і хронічний характер проблем, які лежать в основі порушень, велика кількість потерпілих від таких порушень в Україні та нагальна необхідність надання їм невідкладного й належного відшкодування на національному рівні.» Про системний характер проблем, на який указується в цій справі, свідчить той факт, що на час розгляду справи у Суді очікували розгляду приблизно 1400 заяв проти України, які повністю або частково стосувались цих проблем, і кількість таких заяв

постійно зростає. Суд зобов'язав державу здійснити заходи щодо забезпечення виконання рішень судів.

В силу того, що в підготовлених законопроектних ініціативах поєднувалось питання ефективності механізмів виконання рішень судів та питань «ручний режим» визначення пільг та інших соціальних виплат, це викликало соціальну напругу. Можливість впливу прийнятого закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» на посилення ефективності системи виконання судових рішень не високо оцінюють експерти та правозахисники.

Отож, як засвідчує практика Європейського Суду з прав людини, щодо України існує чимала кількість справ щодо порушення трудових прав, доказів того, що це є одним із «викликів» у захисті прав людини сьогодні.

Як відзначається у доповіді Комісії з розширення правових можливостей бідних верств населення «Як зробити закон доступним для всіх», одним із способів розширення правових можливостей є розширення кола суб'єктів та спектру правових послуг для таких верств населення. В тому числі це слід забезпечувати через зняття бар'єрів у наданні правової допомоги, врахування потреби активної участі асоціацій юристів, адвокатів, правозахисників, стимулювання такої участі, в тому числі залучення до надання правової допомоги, підтримки держави.

Система правової допомоги в Україні починає формуватись завдяки певним зрушенням у законодавчому регулюванні, водночас надалі поки що основним «виконавцем» цих «послуг» державі не вдається стати, це «зобов'язання» взяли виконувати громадські організації, благодійні організації, правозахисні приймальні.

Громадські неурядові організації за підтримки проектів міжнародної допомоги здійснюють надання такої безоплатної правової допомоги.

Очевидним є те, що навіть після того, як буде повністю сформована система правової допомоги у відповідності із Законом України «Про безоплатну правову допомогу», сподіватись про «доступ до правосуддя та правової допомоги» у сільських населених пунктах навряд чи можна.

Суб'єктами надання безоплатної первинної допомоги визначено більше коло осіб (в тому числі органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, спеціалізовані установи, стаття 9 Закону), натомість безоплатну вторинну правову допомогу за рахунок коштів бюджетів можуть на-

давати відповідно до статті 15 Закону тільки такі суб'єкти: центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; адвокати, що включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом; адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну допомогу на тимчасовій основі на підставі договору.

Центри з надання вторинної правової допомоги відповідно до статті 16 Закону «Про безоплатну правову допомогу» утворюються Міністерством юстиції України при головних управліннях юстиції в АРК, областях, м. Києві та Севастополі з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вочевидь, що «досягнути» потреб сільського мешканця така правова допомога не зможе, натомість спроможність сільських бюджетів самостійно забезпечити правову допомогу населенню є обмеженою з огляду на здебільшого дотаційний характер бюджетів.

Стратегічні справи захисту трудових прав та участь в адвокаційній діяльності. На сьогодні громадські неурядові організації мають певні законодавчі можливості для комунікації із органами державної влади, народними депутатами, комітетами парламенту, які приймають рішення щодо тих чи інших питань. Цими можливостями не можуть «скористатись» установи, створені органами влади, державні службовці.

Проблеми реалізації та захисту соціально-економічних прав, які можуть представити, підтримати як необхідні до вирішення громадські організації, професійні спілки, набувають більшого розголосу, в тому числі у законопроектній роботі.

Саме правозахисники та громадські активісти є ініціаторами та надавачами правової підтримки в стратегічних справах судового захисту, формуванні прецедентів, проведенні моніторингів та підготовці звітів про порушення прав людини. Щороку Українська Гельсінська спілка з прав людини спільно із іншими громадськими організаціями готує та поширює доповіді про стан прав людини в Україні. Ці та інші матеріали входять до доповідей про порушення прав людини різних міжнародних інституцій, які опікуються цими питаннями.

Механізми залучення державою неурядових організацій до надання соціальних послуг, у тому числі правової допомоги. Залучення неурядових організацій до надання певних соціальних послуг за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів має ряд переваг. Це стало

хорошою практикою для інших європейських країн. На жаль, поки що в Україні розмежується питання надання безоплатної правової допомоги (яка є за своєю суттю «соціальною послугою») та залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг.

Як вбачається із норм Закону «Про безоплатну правову допомогу» вони не визнаються суб'єктами надання вторинної правової допомоги, отож не можуть розраховувати на залучення в рамках цього закону. Орган місцевого самоврядування можуть залучати суб'єктів приватного права для надання безкоштовної правової допомоги за кошти відповідного бюджету. При обранні «форми» місцеві ради (наприклад, у містах обласних центрах) надають перевагу не залученню на основі конкурсу неурядової організації, а створення власних установ. Сільські бюджети не є на сьогодні спроможними застосовувати будь-яку із цих форм через обмежені фінансові ресурси.

Певні зрушення в залученні неурядових організацій до реалізації програм та проектів за рахунок коштів державного бюджету відбулись через прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» N 1049 від 12 жовтня 2011 року. Порядок завдяки активній участі громадськості містить прогресивні засади організації фінансування заходів та програм НУО з рахунок державних коштів, визначення найбільш ефективного переможця на основі конкурсних засад.

Проте чи буде в «фокусі» органів публічної влади, які оголошуватимуть конкурс на фінансування, саме правова допомога – залежить від того, яким чином визначатимуться і «прописуватимуться» пріоритети у державних та місцевих програмах. Неурядові організації мають можливість брати участь в консультаціях щодо проектів програм (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. №996 передбачає порядок обов'язкових консультацій щодо проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їхнього виконання, Закон «Про молодіжні та дитячі громадські організації» - щодо програм для молоді і дітей). Також на рівні місцевих рад існує можливість громадських неурядових організацій

адвокатувати прийняття регіональних програм, наприклад, щодо здійснення правової просвіти громадськими організаціями.

Деякі органи місцевого самоврядування, що мають достатні ресурси створили власні правові приймальні (центри) надання правової допомоги, однак більш ефективним було б, на нашу думку, визначення переможця – неурядової організації (організацій) - на основі конкурсу, надання приміщення та фінансування для надання правової допомоги.

Неурядові громадські організації як надавачі правових послуг можуть зробити значніший «внесок», ніж створені органами влади спеціалізовані установи, чи органи влади самостійно. Чому саме неурядові організації можуть краще надати послуги та вирішити проблеми у певній сфері суспільних відносин, ніж державний сектор? Оскільки вони: 1) більш наближені до відповідних цільових груп, на які спрямована програма, послуги, допомога, 2) вищою є довіра до діяльності НУО, аніж до державних структур, що і так порушують права людини, є незалежними, 3) вони краще знають проблеми та потреби цих цільових груп, 4) можуть залучити додаткове фінансування на реалізацію програми (послуги), вирішивши ці питання через кампанії збору коштів, залучення спонсорів, що дає можливість надати підтримку більшій кількості представників цільових груп та підвищити їх якість, 5) їх діяльність не спрямована на отримання прибутку членами чи засновниками організації (вони є невідприємницькими), а усі надходження спрямовуються на виконання цілей та завдань організації, 6) до реалізації програм окрім фінансових ресурсів можуть залучити фахівців, волонтерів на громадських засадах, 7) мають більший досвід та кваліфікацію у формуванні стратегічних справ, 8) НУО є більш гнучкими та менш бюрократичними, що дозволяє швидко та якісно надавати відповідні послуги.

Підхід конкурсного визначення суб'єкта приватного права, що надаватиме безкоштовну правову допомогу за кошти місцевого бюджету, залучення громадських неурядових організацій, гарантує ефективніше використання коштів, незалежність у правовому супроводі справ, в яких наявні конфлікти із органами влади, дозволяє поєднати громадські ресурси та ресурси органу місцевого самоврядування.

Звіт в рамках проекту

«Захист прав соціально вразливих верств населення в Чернігівській області»

Підписано до друку: 31.03.2012 р.

Тираж 400 екз.

Свідоцтво ДК 1907 від 18.08.2004 р.

Чернігівський громадський комітет захисту прав людини

Адреса: вул.Горького 57/1, м.Чернігів, 14000

Тел./факс: +380 462 625-381

E-mail: info@protection.org.ua

Web-site: www.protection.org.ua

Надруковано на поліграфічній базі СПД Чаус В.О.
