

Додаток
до листа ГО «Об'єднання родичів
політв'язнів Кремля»
Від 13 жовтня 2021 року №

ЕКСПРЕТНІ ПРОПОЗИЦІЇ

Підготовлені ГО «Об'єднання родичів політв'язнів Кремля» за результатами проведення громадської експертизи діяльності Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України в частині здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань, окупаційної адміністрації та/або органів влади Російської Федерації у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей

На виконання пункту 5-2. Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 зазначаємо:

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ГРОМАДСКУ ЕКСПЕРТИЗУ:

Ініціатор громадської експертизи:

Громадська організація (далі – ГО) «Об'єднання родичів політв'язнів Кремля»:

Код ЄДРПОУ 41807583;

Голова Об'єднання – Котелянець Ігор Анатолійович;

Поштова адреса: Україна, 01004, місто Київ, вулиця Басейна, будинок 9-Г, офіс 26;

Контактні дані: електронна адреса: kotelianets@gmail.com, телефон +380999429089

Предмет громадської експертизи:

Взаємодія Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та міжвідомчої комісії, утвореної згідно з Наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України «Про утворення міжвідомчої комісії з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені

свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійснення заходів спрямованих на їх соціальний захист» від 17.07.2020 року № 57, з особами, позбавленими особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та членів їх сімей, уповноважених осіб, під час виконання покладених на органи виконавчої влади завдань.

Вибір предмету громадської експертизи обумовлений незадоволенням осіб, в тому числі членів Громадської організації, що зверталися до міжвідомчої комісії через Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України із зверненнями; спостереженням за роботою міжвідомчої комісії.

Мета громадської експертизи:

1. Оцінка діяльності Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Міжвідомчої комісії щодо взаємодії з заявниками та громадськістю під час виконання покладених на них завдань та підготовка пропозицій щодо посилення такої взаємодії для їх врахування останніми, у своїй роботі.

Відомості про експертів, які проводили експертизу:

- Ігор Котелянець;
- Катерина Левченко.

Підстави проведення експертизи:

1. Запит на проведення громадської експертизи діяльності Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України ГО «Об'єднання родичів політ'язнів Кремля» від 07.07.2021 р.;
2. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій № 163 від 15.07.2021 року.

Строк проведення експертизи:

16.07.2021 року по 12.10.2021 року включно.

Громадська експертиза діяльності Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Міжвідомчої комісії здійснювалася на основі:

- інформації та документів, наданих у відповідь на запит про проведення експертизи, офіційного сайту Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України ;
- дослідження правових актів, що регулюють діяльність із розгляду звернень

громадян, та порядку розгляду звернень осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, відповідей на звернення, Єдиного судового реєстру судових рішень України;

- спостереження за практикою роботи Міжвідомчої комісії та спілкуванням із представниками Міжвідомчої комісії.

**ПРАВОВІ АКТИ ТА РОЗ'ЯСНЕННЯ, ЯКИМИ РЕГУЛЮЄТЬСЯ РОЗГЛЯД
ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН, ПОЗАБАВЛЕНИХ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ
НЕЗАКОННИМИ ЗБРОЙНИМИ ФОРМУВАННЯМИ, ОКУПАЦІЙНОЮ
АДМІНІСТРАЦІЄЮ ТА/АБО ОРГАНАМИ ВЛАДИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ
НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ ТА/АБО
ТЕРИТОРІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА З
ПИТАНЬ РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ
УКРАЇНИ ТА МІЖВІДОМЧОЇ КОМІСІЇ**

1. Конституція України;
2. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14);
3. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР;
4. Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. N 109 (109/2008) "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування";
5. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 376;
6. Порядок здійснення соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 року № 1122;
7. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю таких осіб, а також підтримки

зазначених осіб та членів їхніх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних із їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їхніх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, а також інші деокупаційні заходи, виплату державних стипендій імені Левка Лук'яненка затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 року № 328;

8. Положення про міжвідомчу комісію з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист, затвердженого наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 17 липня 2020 року N 57, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 13 серпня 2020 року за N 779/35062 (далі -Положення про міжвідомчу комісію № 57 від 17.07.2020 р);
9. Порядок організації та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України затверджений Наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України 14 вересня 2020 року № 100;
10. Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. N 348;
11. Регламент роботи міжвідомчої комісії з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійснення заходів, спрямованих на їх соціальний захист затверджений Рішенням міжвідомчої комісії з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійснення заходів, спрямованих на їх соціальний захист протокол від 20 жовтня 2020 №2 ДСК);
12. Роз'яснення Мінреінтеграції, щодо надання бюджетних коштів у розмірі, встановленому законодавством для забезпечення надання професійної правової допомоги для захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або органами влади Російської Федерації у зв'язку з громадською,

політичною або професійною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням http://minre.gov.ua/sites/default/files/rozyasnennya_pravova_dopomoga_1_0_page-0001.pdf

13. Роз'яснення Мінреінтеграції, щодо прийняття міжвідомчою комісією рішення про визнання особи, включеної до сформованого СБУ переліку звільнених осіб, такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України http://minre.gov.ua/sites/default/files/rozyasnennya_shchodo_vyznannya_osoboyu_tako_yu_shcho_pozbavlena_svobody_2_1_0_page-0001.pdf
14. Роз'яснення Мінреінтеграції щодо виплати одноразової грошової допомоги після звільнення та повернення таких осіб на територію України після звільнення та повернення таких осіб на територію України відповідно до Порядку здійснення соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення, затвердженого постановою КМУ від 11.12.2019 р. № 1122. http://minre.gov.ua/sites/default/files/rozyasnennya_shchodo_vyplat_zvilnenym_4_1_page-0001.pdf
15. Рішення судів України - Єдиний державний реєстр судових рішень <https://reyestr.court.gov.ua/>

Обґрунтована оцінка діяльності органу виконавчої влади та ефективності прийняття і виконання ними рішень, програм реалізації владних повноважень

До повноважень Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України згідно пп. 2 п. 3 Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 376 належить участь у формуванні та реалізації державної політики щодо захисту прав і свобод осіб, які порушено внаслідок тимчасової окупації частини території України або втрати контролю над її частиною.

Мінреінтеграції відповідно до покладених на нього завдань:

Підпункт 1 пункту 4 - узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його повноважень, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення, готує проекти законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

Підпункт 5 пункту 4 збирає та систематизує інформацію про факти порушення прав громадян України, іноземців та осіб без громадянства, зокрема позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань, окупаційної адміністрації та/або органів влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України;

Підпункт 8 пункту 4 вживає заходів до захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які порушені внаслідок збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території України;

Підпункт 9 пункту 4 координує здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань, окупаційної адміністрації та/або органів влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України, а також членів їх сімей.

Відповідно до пункту 9 Мінреінтеграції в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Накази Мінреінтеграції, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, видаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

Відповідно до пункту 6 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та свобод осіб, які позбавлені (були позбавлені) особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації з політичних мотивів, а також у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю таких осіб, підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, заходів з реінтеграції населення тимчасово окупованих територій, здійснення виплат державних стипендій імені Левка Лук'яненка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 року № 328 (зі змінами), пункту 6 Порядку здійснення соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 року № 1122 утворено міжвідомчу комісію з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що

були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист.

Права громадян на соціальний захист та отримання допомоги реалізується шляхом подання звернень, розглядати, перевірка викладені в них фактів, прийняття рішень по яких регламентується Законом України «Про звернення громадян».

Щодо дискреційних повноважень Міжвідомчої комісії та протиправної бездіяльності

В Україні визначення - дискреційні повноваження законодавчо закріплені наказом Міністерства юстиції від 24.04.2017 №1395/5. Відповідно до п. 1.6. дискреційні повноваження - це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта. Критерії дискреційних повноважень також містяться у додатку до рекомендації №P(80)2 Комітету міністрів Ради Європи, роз'ясненні, що надане у науковому висновку Верховного Суду щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією від 11.04.2018.

До критеріїв, що впливають на межі розсуду при здійсненні дискреції належать: відповідність дій та рішень закону та Конституції; дотримання прав і свобод особи, а також дотримання мети, задля якої суб'єкта наділено відповідними повноваженнями. Серед критеріїв і необхідність дотримання принципів об'єктивності й безсторонності, рівності перед законом і заборона на застосування несправедливої дискримінації. При здійсненні дискреції також має бути забезпечено належну рівновагу, тобто пропорційність між метою рішення та його негативними наслідками для прав, свобод чи інтересів осіб.

Дискреція не є довільною; вона завжди здійснюється відповідно до закону (права), оскільки згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

У Методології проведення антикорупційної експертизи зазначено, що дискреційні повноваження можуть закріплюватися в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів такими способами:

- 1) за допомогою оціночних понять, наприклад: «за наявності поважних причин орган вправі надати...», «у виключних випадках особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може дозволити ...», «рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам ...» тощо;
- 2) шляхом перерахування видів рішень, що приймаються органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), не вказуючи підстав для прийняття того чи іншого рішення або шляхом часткового визначення таких підстав;
- 3) шляхом надання права органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) при виявленні певних обставин (настанні конкретних юридичних фактів) приймати чи не приймати управлінське рішення залежно від власної оцінки цих фактів.

У 1980 році Комітет Міністрів Ради Європи схвалив Рекомендацію No R (80) 2 стосовно здійснення адміністративною владою дискреційних повноважень. Документ містить визначення дискреційного повноваження, «повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою дискреції – тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин».

Комітет Міністрів Ради Європи доповнив загальні процедурні гарантії, визначені попередньою Резолюцією, такими специфічними правилами:

- будь-які загальні адміністративні приписи стосовно застосування дискреційних повноважень мають або оприлюднюватися, або повідомлятися особі, якої вони стосуються, у відповідний спосіб і в необхідному обсязі, якщо вона звертається з такою вимогою, до або після прийняття акту або вчинення дії стосовно неї;
- якщо адміністративний орган, здійснюючи дискреційне повноваження, відступає від загальних адміністративних приписів і такий відхід має несприятливі наслідки

для прав, свобод чи інтересів особи, її має бути повідомлено про підстави для такого рішення або в акті, який стосується цієї особи, або, на її клопотання, в письмовій формі в межах розумного строку.

Вимоги до застосування дискреції:

- Обов'язковою умовою для її застосування є зв'язаність дискреції нормативними актами, що, як наслідок, виключає існування «вільного розсуду» або розсуду за межами закону (права). «Орган влади має (= зобов'язаний) «здійснювати свою дискрецію відповідно до мети і наданих повноважень та дотримуватися меж дискреції, передбачених законом». Якщо орган влади не виконує цих юридичних зобов'язань, він діє «з помилковим застосуванням дискреції» і, отже, протиправно»;
- - Застосовуючи дискрецію, адміністративні органи мають зважати також на основоположні права людини і громадянина та загальні принципи управління (насамперед, необхідність та пропорційність), які є об'єктивними межами для здійснення дискреції, але водночас і аргументами порівняльного співвідношення (для з'ясування питання, чи не було перевищення або зловживання дискрецією). Їхнє порушення перетворює дискреційне рішення на протиправне.

Отже, з системного аналізу Положення про міжвідомчу комісію № 57 від 17.07.2020 р., міжвідомча комісія утворена для розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист. Основними завданнями Комісії є:

1) прийняття рішення про визнання особи, включеної до сформованого СБУ переліку звільнених осіб, такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України;

2) прийняття рішення щодо надання бюджетних коштів у розмірі, встановленому законодавством, для забезпечення надання професійної правової допомоги (в тому числі заходів, спрямованих на забезпечення можливості її надання) для захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю таких осіб, а також

підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням.

Підстави для відмови у визнанні особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України/або наданні бюджетних коштів встановлені Положенням про міжвідомчу комісію у п.5 розділу IV.

Окрім того, розгляд заяв має відбуватися у відповідності до приписів Закону України «Про звернення громадян» частиною першою ст. 15 встановлено, що органи державної влади до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Отже, дискреція міжвідомчої комісії під час розгляду заяви полягає у виборі одного з юридично допустимих варіантів рішення/дії – прийняття рішення про визнання особи, такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України **або** відмовити у визнанні особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України; прийняти рішення щодо надання бюджетних коштів у розмірі, встановленому законодавством, для забезпечення надання професійної правової допомоги (в тому числі заходів, спрямованих на забезпечення можливості її надання) для захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням або відмовити у наданні бюджетних коштів **або** відмовити у наданні бюджетних коштів.

Види рішень, що приймаються органом чітко вказані у Положенні про міжвідомчу комісію. Права вирішувати чи буде комісія приймати управлінське рішення, як і підстав для неприйняття рішення не передбачено. Оскільки бездіяльність у прийнятті рішення не передбачена законодавчо вона є протиправною.

Визначення протиправної бездіяльності визначено у Постанові ВСУ в справі № 21-а/1393/17 від 13 червня 2017 року і полягає у наступному: як протиправну бездіяльність суб'єкта владних повноважень треба розуміти зовнішню форму поведінки (діяння) цього

органу/його посадової особи, яка полягає (проявляється) у неприйнятті рішення чи в нездійсненні юридично значущих та обов'язкових дій на користь заінтересованих осіб, які на підставі закону та/або іншого нормативно правового регулювання віднесені до компетенції суб'єкта владних повноважень, були об'єктивно необхідними і реально можливими для реалізації, але фактично не були здійснені.

Міжвідомча комісія систематично порушує права громадян не приймаючи жодного рішення за фактами розгляду заяв, що зумовлено, зокрема, організацією її роботи, яке покладено на Голову комісії, який вводиться до складу комісії наказом Міністерства реінтеграції та має контролювати виконання покладених на комісію завдань.

Систематичність порушень та протиправність бездіяльності Мінреінтеграції та Міжвідомчої комісії знайшла своє відображення у судовій практиці, зокрема:

№	Номер справи	Відповідачі	Позовні вимоги	Суть прийнятого рішення
1	420/7376/20 Одеський окружний адміністративний суд Рішення від 22 червня 2021 року	Мінреінтеграції, Міжвідомча комісія	про визнання протиправними дій та бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії,	визнати протиправною бездіяльність Мінреінтеграції щодо розгляду заяв; Зобов'язати Мінреінтеграції повторно розглянути заяву
2	480/380/21 Другий апеляційний адміністративний суд Постанова від 29 вересня 2021 р.	Мінреінтеграції, Міжвідомча комісія	про визнання відмови та бездіяльності протиправною, зобов'язання вчинити дії,	визнано протиправною бездіяльність Мінреінтеграції щодо ненадання заяви від 06.07.2020 на розгляд Міжвідомчої комісії
3	640/2196/21	Міжвідомча комісія	визнання протиправним рішення та	- визнати протиправною бездіяльність

	Окружний адміністративний суд міста Києва Рішення від 30 серпня 2021 року		зобов'язання вчинити дії	Міжвідомчої комісії щодо не прийняття вмотивованого рішення за результатами розгляду письмової заяви; зобов'язати повторно розглянути заяву
4	200/308/21-а Донецький окружний адміністративний суд Рішення від 15 квітня 2021	Мінреінтеграції, Міжвідомча комісі	визнання протиправними дій Мінреінтеграції в особі Міжвідомчої комісії щодо не визнання особи такою, що був позбавлений свободи внаслідок збройної та зобов'язання повторно розглянуть заяву	визнати протиправною бездіяльність Міжвідомчої комісії щодо не прийняття вмотивованого рішення за результатами розгляду письмової заяви. Зобов'язати Міжвідомчу комісію повторно розглянути заяву
5	640/1420/21 Окружний адміністративний суд міста Києва Рішення 13 травня 2021	Мінреінтеграції	визнання протиправною бездіяльності відповідача щодо невизнання позивача особою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України	зобов'язати Мінреінтеграції розглянути заяву на засіданні міжвідомчої комісії в місячний термін з дати набрання рішення суду законної сили

			визнання протиправною бездіяльності відповідача щодо неприйняття рішення про виплату позивачу допомоги зобов'язання відповідача визнати позивача особою, що була позбавлена свободи внаслідок агресії проти України	
6	560/2440/21 Хмельницький окружний адміністративний Рішення 13 квітня 2021	Мінреінтеграції	про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії	визнати протиправною бездіяльність Мінреінтеграції. Зобов'язати Мінреінтеграції повторно розглянути заяву
7	560/1570/21 Сьомий апеляційний адміністративний суд Постанова 20 вересня 2021	Мінреінтеграції	про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії,	визнати протиправною бездіяльність Мінреінтеграції, щодо розгляду поданої заяви Зобов'язати Мінреінтеграції повторно розглянути заяву
8	560/1826/21 Сьомий апеляційний	Мінреінтеграції	про визнання бездіяльності протиправною та	визнати протиправною бездіяльність Мінреінтеграції, щодо

	адміністративний суд Постанова від 21 вересня 2021		зобов'язання вчинити дії	розгляду поданої заяви від 02.11.2020. зобов'язати Мінреінтеграції повторно розглянути заяву, яка подана 02.11.2020.
9	560/1267/21 Сьомий апеляційний адміністративний суд	Мінреінтеграції	про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії.	визнати протиправною бездіяльність Мінреінтеграції щодо розгляду поданої позивачем заяви від 12.12.2020. Зобов'язати Мінреінтеграції розглянути на засіданні комісії в місячний термін з дати набрання рішення суду законної сили подані ОСОБА_1 документи щодо визнання позивача особою, яка була позбавлена особистої свободи внаслідок агресії проти України з врахуванням висновків суду.

10	320/5360/20 Київський окружний адміністративний суд	Мінреінтеграції	<p>визнати протиправною бездіяльність відповідача, щодо розгляду поданої позивачем заяви від 28.02.2020;</p> <p>зобов`язати відповідача розглянути на засіданні комісії в місячний термін з дати набрання рішення суду законної сили подані документи та визнати його особою, яка була позбавлена особистої свободи внаслідок агресії проти України;</p> <p>зобов`язати Мінреінтеграції перерахувати кошти у розмірі 100 тис. грн., одноразову грошову допомогу.</p>	<p>Визнати протиправною бездіяльність Мінреінтеграції щодо не розгляду поданих заяв від 16.09.2020.</p> <p>Зобов`язати Мінреінтеграції и розглянути подані заяви від 16.09.2020 та додані до них документи у відповідності до встановленого чинним законодавством порядку.</p>
----	---	-----------------	--	--

Ще близько 10 справ знаходяться на розгляді, проте, зважаючи на те, що всі рішення судів першої та апеляційної інстанцій прийняті на користь заявників та ними встановлено протиправність бездіяльності Міністерства реінтеграції тимчасово

окупованих територій та міжвідомчої комісії щодо неприйняття мотивованого рішення, проблема потребує врегулювання адміністративної процедури роботи комісії та/або внесення змін до Положення про міжвідомчу комісію.

Логічним і послідовним є підхід при якому, у разі, коли суди систематично визнають факт порушення прав заявників з боку державного органу, такий державний орган зобов'язана не тільки вжити заходів індивідуального характеру, але також вжити певних заходів загального характеру. з метою усунення зазначеної в рішенні суду системної проблеми та її першопричини – недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого судом порушення, а також усунення підстави для надходження позовів до суду, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в суді.

Такими заходами загального характеру можуть бути:

- внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування;
- внесення змін до адміністративної практики;
- забезпечення належної юридичної експертизи законопроектів.

Заходи загального характеру Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України не здійснюються.

Робота зі зверненнями громадян

Звернення громадян є одним із засобів захисту їхніх прав та законних інтересів. Це право закріплено Основним Законом України. Так, у статті 40 Конституції України зазначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Безпосередньо шляхи здійснення прав громадян на звернення визначаються в Законі України "Про звернення громадян" (393/96-ВР), Указі Президента України від 7 лютого 2008 р. N 109 (109/2008) "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування", Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на

підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. N 348.

Прийом громадян у міністерстві має здійснюватися відповідно до Порядку організації та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, що затверджений наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України 14 вересня 2020 року № 100.

Відповідно до п. 2 чинного Порядку особистий прийом громадян здійснюється у спеціально відведених для цього кімнатах (приймальнях), розташованих за адресами: м. Київ, бульвар Лесі Українки, 26-а та площа Лесі Українки, 1, у визначені дні та години згідно з графіком особистого прийому громадян, затвердженим наказом Мінреінтеграції.

Графік особистого прийому на офіційному сайті відсутній.

Відповідно до повідомлення розміщеному на сайті 17 березня 2020 року <https://minre.gov.ua/news/pryyom-gromadyan-u-ministerstvi-tymchasovo-prypyneno> прийом громадян тимчасово припинено. Відповідно до тексту звернення громадянам рекомендовано використовувати письмову форму звернення, адреса для направлення звернень - 01196, м. Київ, пл. Л. Українки, 1.

Відповідно до інформації розміщеної в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань місцезнаходження міністерства - 03186, місто Київ, б.Чоколівський, будинок 13.

Отже з часу зміни адреси, що відбулася 02.03.2021 року, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, не внесло зміни до Порядку організації та проведення особистого прийому громадян у Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України в частині адреси та не оновило інформаційне повідомлення щодо адреси надсилання письмових звернень на своєму офіційному сайті, що не відповідає загальним вимогам щодо сприянні у реалізації прав громадян на звернення.

Відповідно до Указу Президента України від 7 лютого 2008 р. N 109 (109/2008) "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» на органи виконавчої влади покладено обов'язок систематично висвітлювати через засоби

масової інформації та розмішувати на офіційних веб-сайтах узагальнених матеріалів щодо організації роботи зі зверненнями громадян. На сайті Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України за весь час його роботи опубліковано одну довідку роботи із зверненнями громадян. https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/informaciya_pro_robotu_zi_zvernennamy_gromadyan_shcho_nadiyshly_do_ministerstva_z_pytan_reintegraciyi_tymchasovo_okupovanyh_terytoryy_ukrayiny_u_ii_kvartali_2021_roku_.pdf.

Довідка опублікована 19.07.2021 року у розділі Консультацій з громадськістю і містить інформацію щодо роботи із зверненнями громадян, що надійшли за період з 01.04.2021 року по 30.06.2021 року. За дев'яносто днів до Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України надійшло 707 звернень, 97 на монет складання довідки перебували у стадії розгляду. Отже, з 610 розглянутих звернень на 64 надано відповідь з порушенням термінів, що складає 10,5 відсотків від загальної кількості.

У відкритих джерелах відсутня інформація щодо звернень, що надходять до Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, а їх розгляд і вирішення віднесено до компетенції міжвідомчої комісії з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист. Оскільки саме міжвідомча комісія відповідно до Положення про міжвідомчу комісію № 57 від 17.07.2020 року має повноваження щодо розгляду заяв, доданих до них документів та прийняття рішень про визнання особи, такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України та/або рішень щодо надання бюджетних коштів у розмірі, встановленому законодавством для забезпечення надання професійної правової допомоги для захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або органами влади Російської Федерації у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням.

Відповідно до п.4 Регламенту роботи міжвідомчої комісії, на розгляд комісії виносяться звернення осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, або позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово

окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з їх громадською, політичною або професійною діяльністю, які надійшли до Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій на пізніше ніж за 10 робочих днів до проведення засідання комісії. Отже, отримавши заяви, що підлягають розгляду комісією, міністерство повинно передати їх за належністю, що також не знайшло свого відображення у вищезазначеній довідці.

У роботі Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України зі зверненнями громадян існує практика не передачі належним чином оформлених звернень на розгляд повноважного органу – міжвідомчої комісії, з підстав, що не передбачені чинним законодавством, а саме: не включення особи до сформованого СБУ переліку звільнених осіб. Наприклад, листом 22/8.2-1504-21 від 23.03.2021 року Мінреінтегації повідомило заявника про відмову передачі звернення на розгляд міжвідомчої комісії з підстав, що не передбачені Законом України про «Звернення громадян», чим порушило його право встановлене ст.40 Конституції України.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ або Конвенція) та Протоколи до неї є частиною національного законодавства України, відповідно до статті 9 Конституції України, як чинний міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Ратифікація Конвенції відбулася на підставі Закону України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р.; Конвенція набула чинності для України 11.09.1997 р.

Ратифікувавши Конвенцію та протоколи до неї, держава передусім зобов'язалася гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, визначені у Конвенції та цих протоколах. У пункті 1 частини першої Закону України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р., на підставі якого відбулася ратифікація Конвенції та окремих протоколів до неї, зазначено, що: «Україна повністю визнає на своїй території [...] щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції». Таке законодавче визнання обов'язкової юрисдикції ЄСПЛ в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, зумовлює вивчення практики ЄСПЛ та застосування національного законодавства з урахуванням позиції ЄСПЛ, оскільки саме в рішеннях ЄСПЛ розкривається зміст більшості положень Конвенції.

Жодне обмеження не може бути застосоване дискримінаційним чином (стаття 14 Конвенції та Протокол № 12).

У статті 14 Конвенції згадується низка захищених ознак. Захищена ознака – це індивідуальна характеристика, що не повинна братися до уваги для цілей відмінного ставлення чи користування конкретним благом

Отже, інші особи в аналогічних чи відносно подібних ситуаціях зазнають привілейованого ставлення, в порівнянні з заявником і це є дискримінацію. У діях Мінреінтеграції у цьому випадку не має ознак легітимної мети у відмові особі у реалізації її конституційного права

Рівність та недопустимість дискримінації особи є конституційними принципами національної правової системи України, а також фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 14), Протоколі № 12 до неї (стаття 1) та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7). (Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2019 року № 1-р(П)/2019).

Окрім дискримінаційного застосування норми, щодо не передачі за належністю, а саме на розгляд міжвідомчої комісії, заяв від осіб, що не входять до «сформованого СБУ переліку звільнених осіб, такі дії не відповідають принципу ієрархічного співвідношення нормативно-правових актів, що полягає в підпорядкованості актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, а тому застосуванню у даному випадку підлягає Конституція і Закон України «Про звернення громадян», а не самовільне трактування вимоги щодо наявності у списках, що міститься в положеннях, як підстави для не розгляду звернення по суті і порушення конституційних прав громадян.

Порядок розгляду заяв (клопотань) визначено, зокрема, в статті 15 Закону України «Про звернення громадян», відповідно до якої, органи державної влади, до повноважень яких належить розгляд заяв, зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв.

Відповідь за результатами розгляду заяв в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки.

Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві, доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Таким чином, суб'єкт до повноважень якого належить розгляд звернення, зобов'язаний, зокрема, перевіряти викладені в зверненнях факти, прийняти рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомити громадян про наслідки розгляду заяв.

В порушення ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України при підготовці відповідей на звернення громадян не дотримується вимоги щодо обов'язкового надання заявнику роз'яснення у разі невизнання його заяви небунтованою (не задоволеною по суті). Окрім вищезазначеного листа Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України 22/8.2-1504-21 від 23.03.2021, аналогічне порушення міститься у листі 22/Н-247-8.4-272 від 31.03.2021, 22/14-93-8.4-168 від 05.03.2021 року та інших.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» органи державної влади, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

Будь-яка інформація щодо систематичного аналізу стану розгляду заяв чи скарг громадян, на офіційному сайті відсутня.

Виходячи з вищенаведеного, вважаємо, що рівень організації роботи в Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України зі зверненнями громадян таким, що не відповідає вимогам, установленим законодавством.

Пропозиції щодо розв'язання суспільно значущих проблем та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади

1. Внести зміни до адміністративної практики міжвідомчої комісії з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної

агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист, щодо систематичного неприйняття рішень (протиправної бездіяльності), які віднесені до компетенції комісії, шляхом запровадження процедури голосування, при якій комісією приймається один з правомірних варіантів рішень, що передбачені Положенням про міжвідомчу комісію від 17 липня 2020 року N 57, а саме :

1) прийняти рішення про визнання особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України або прийняти рішення про відмову у визнанні особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України;

2) прийняти рішення щодо надання бюджетних коштів у розмірі, встановленому законодавством, для забезпечення надання професійної правової допомоги (в тому числі заходів, спрямованих на забезпечення можливості її надання) для захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням або прийняти рішення про відмову у надання бюджетних коштів;

3) надати рекомендацій щодо закладу охорони здоров'я, яким може надаватися медична та реабілітаційна допомога особам, які були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Запровадити та закріпити в регламенті процедуру, при якій голосування здійснюється шляхом голосування "за" або "проти" по кожному з можливих варіантів рішень, без можливості утримуватися від прийняття рішення. Можливість утримуватися від прийняття рішення відсутня у Положенні і Регламенті, суперечить меті створення комісії та не забезпечує розгляду звернення по суті, як того вимагає Конституція України та Закон України «Про звернення громадян».

2. Письмово повідомляти заявників про результати розгляду заяви і суть прийнятого рішення. У разі відмови у задоволенні вимог, викладених у заяві, доводити до відома громадянина рішення в письмовій формі з посиланням на Закон із викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення, як це

передбачено ст.15 Закону України «Про звернення громадян». Наразі відповіді Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України у разі не прийняття рішення щодо виділення бюджетних коштів містять формулювання: «необхідна кількість голосів не була набрана» без жодного пояснення причин відмови у прийнятті рішення чи роз'яснення порядку оскарження не задоволеної заяви. Як зазначалося вище, право міжвідомчої комісії не приймати жодного рішення не належить до дискреційних повноважень міжвідомчої комісії. Забезпечення принципу належного урядування, правової визначеності, а також права заявників на розгляд їх заяв по суті та прийняття по них рішень є прямим обов'язком Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, оскільки Положення про міжвідомчу комісію та її персональний склад затверджуються Мінреінтеграції. Голова Міжвідомчої комісії, який є посадовою особою Мінреінтеграції, відповідно до п.3 розділу II Положення про міжвідомчу комісію від 17 липня 2020 року № 57 здійснює загальне керівництво діяльністю комісії, головує на її засіданнях, контролює виконання покладених на комісію завдань і функцій. Отже, Голова міжвідомчої комісії має забезпечити дотримання вимог законодавства щодо отримання заявниками повної та достовірної інформації щодо мотивів рішення міжвідомчої комісії та порядку їх оскарження.

3. Забезпечити право громадян, що не включені до сформованого СБУ переліку звільнених осіб, на розгляд їх заяв міжвідомчою комісією. Відмова Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України у передачі заяви про визнання особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України на розгляд Міжвідомчої комісії з будь-яких підстав якщо дотримані вимоги до звернення (ст 5 «Про звернення громадян та відсутні підстави зазначені у ст 8 Закону України «Про звернення громадян» є протиправною та порушує приписи ст. 40 Конституції України, ст. ст. 7, 14, 15, 18, 19 Закону України «Про звернення громадян» Розгляд заяви, доданих до неї документів та прийняття рішення належить саме до компетенції міжвідомчої комісії, а тому заяви мають бути передані за належністю. Окрім того вимога щодо наявності особи у переліку СБУ не є даними, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення, оскільки по-перше - відсутність у переліку не є підставою для відмови у прийнятті рішення про визнання особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України, по-друге є дискримінаційною, по-третє – суперечить приписам Конституції та Закону України «Про звернення громадян» щодо обов'язковості розгляду звернень по суті.

4. Розпочати консультації з громадськістю стосовно проектів нормативно-правових актів, які визначені у орієнтовному плані проведення консультацій з громадськістю на 2021 рік, але не були розпочаті. Відповідно до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, який був розроблений з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю. На 2021 рік, окрім іншого, було заплановано розробку наступних проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав осіб, що постраждали внаслідок збройної агресії РФ (:<https://minre.gov.ua/page/oriyentovnyy-plan-provedennya-konsultaciy-z-gromadskisty-2021-rik>):

1) Травень 2021 – розробка та подання до розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про захист прав мирних (цивільних) громадян, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської федерації»

2) Квітень 2021 – розробка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови «Деякі питання осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації з політичних мотивів, а також у зв'язку громадською політичною або професійною діяльністю».

На 12 жовтня 2021 вказані проекти нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них не опубліковані, консультації з громадськістю не проводились та не проводяться.

5. Ініціювати розробку проекту внесення змін до Порядку здійснення соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 року № 1122 та Положення про міжвідомчу комісію з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист, затвердженого наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих

територій України від 17 липня 2020 року N 57, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 13 серпня 2020 року за N 779/35062, а саме:

- Виключення дискримінаційної норми, щодо необхідності включення особи, що подає заяву для прийняття рішення про визнання особи, такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України, до сформованого СБУ переліку звільнених осіб.

12.10.2021 р.

Котелянець І.

Левченко К.