



ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ — 2015

ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

Київ
КВІЦ
2016

УДК 342.7.03(477)
ББК 67.9(4Укр)400.7
П68

*Це видання друкується за фінансової підтримки Уряду Швеції.
Погляди та інтерпретації, представлені у цій публікації,
не обов'язково відображають погляди Уряду Швеції*

*Ця публікація здійснена за підтримки Фундації «Інститут відкритого суспільства»
у співпраці з Ініціативою прав людини Фундацій «Відкритого суспільства»*

За зміст публікації відповідає виключно Українська Гельсінська спілка з прав людини і її не можна вважати такою, що відбиває позицію Уряду Швеції та Фундації «Інститут відкритого суспільства».

П 68 Права людини в Україні – 2015. Доповідь правозахисних організацій / За заг. ред.: А. П. Бущенка, О. А. Мартиненка/ Українська Гельсінська спілка з прав людини. — К, КИТ, 2016. — 260 с.: іл.
ISBN 978-617-7266-28-9

У книзі розглядається стан з правами людини в Україні у 2015 р., досліджений правозахисними неурядовими організаціями та фахівцями у цій сфері. Кожен розділ книги містить аналіз порушень того чи іншого права в 2015 році. У доповіді також аналізується чинне законодавство, що сприяє порушенням прав і свобод, а також законопроекти, що можуть змінити ситуацію. За підсумками дослідження надаються рекомендації для усунення порушень прав людини та основоположних свобод і поліпшення ситуації в цілому.

УДК 342.7.03(477)
ББК 67.9(4Укр)400.7

ISBN 978-617-7266-28-9

© А. П. Бущенко, О. А. Мартиненко, упорядкування, 2016
© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2016

УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

ЗМІСТ

Від укладачів 5
Права людини в Україні в 2015 р.: основні тенденції 7
Конституційний процес і права людини 15
Умови збройного конфлікту та права людини. Права військовослужбовців 39
Ситуація з правами людини на окупованій території АР Крим та м. Севастополь 48
Права внутрішньо переміщених осіб 61
Реформування органів внутрішніх справ та прокуратури 69
Право на життя та захист від катувань 76
Право на свободу та особисту недоторканість 87
Право на доступ до публічної інформації 95
Право на справедливий суд у кримінальному провадженні 102
Право на справедливий суд: інші аспекти 109
Свобода зібрань 118
Свобода об'єднань (асоціацій) 132
Свобода вираження 140
Свобода думки, совісті та релігії 157
Захист від дискримінації 166
Дотримання виборчих прав громадян 173
Право власності 183
Соціально-економічні права 191
Право на працю 200
Екологічні права 210
Права людини у сфері міграції та міжнародного захисту («притулку») 221
Права людей з інвалідністю 228
Права дитини 236
Права жінок і гендерна рівність в Україні 243
Права в'язнів 250

Список скорочень

АТО	Антитерористична операція
ВООЗ	Всесвітня організація охорони здоров'я
ВПО	Внутрішньо переміщені особи
ВРУ	Верховна Рада України
ВСУ	Верховний Суд України
ЄКПЛ	Європейська конвенція з прав людини
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЗСУ	Збройні сили України
ЗУ	Закон України
КК України	Кримінальний кодекс України
Комітет КПІ	Комітет із прав осіб з інвалідністю
КПІ	Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю
КПК	Кримінально процесуальний кондек
КСУ	Конституційний суд України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
КМУ	Кабінет Міністрів України
МВС	Міністерство внутрішніх справ
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
ІПР	Індивідуальна програма реабілітації інвалідів
НБУ	Національний банк України
ООН	Організація Об'єднаних Націй
УГСПЛ	Українська Гельсінська спілка з прав людини
ХПГ	Харківська правозахисна група
ЦК	Цивільний кодекс України



У цій доповіді представлене бачення правозахисними організаціями найбільш актуальних проблем у галузі дотримання прав людини і основних свобод в Україні. 2015 рік став роком реформ, захисту прав населення на непідконтрольних Україні територіях, вирішення проблем понад мільйона переселенців, що знайшло своє відображення практично в кожному з представлених розділів. Враховуючи високу динаміку змін у країні, Українська Гельсінкська спілка з прав людини УГСПЛ окремо опубліковала огляд дотримання правами людини за перше півріччя 2015 р., що разом із річною доповіддю дає можливість простежити усю складність взаємодії громадянського суспільства з органами влади.

Презентуючи широкому колу читачів аналіз річного розвитку подій, Українська Гельсінкська спілка з прав людини висловлює щиру подяку за всебічну допомогу у підготовці доповіді «Права людини в Україні — 2015». Організаціям, матеріали яких були використані: ВГО «Національна Асамблея інвалідів України»; Всеукраїнська Благодійна Фундація «Право на захист» в партнерстві з HIAS; Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України»; ГО «Гельсінська ініціатива – XXI»; Громадська організація «Десяте квітня» (м. Одеса); Громадська організація «Харківська правозахисна група»; Громадянська мережа «ОПОРА»; Екологічно-гуманітарне об'єднання «Зелений Світ»; Інститут масової інформації; Інститут релігійної свободи (м.Київ); Коаліція «Права дитини в Україні»; Коаліція з протидії дискримінації в Україні; Мережа «Ініціатива розмаїття»; Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина»; Незалежна медіа-профспілка; Проект «Без Кордонів» і ГО Центр «Соціальна Дія» (м. Київ); Регіональний центр з прав людини (м. Севастополь); Федерація профспілок України; Харківська обласна фундація «Громадська альтернатива»; Центр політико-правових реформ (м. Київ); Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова.

А також хочемо подякувати авторам і співавторам окремих розділів та дослідникам, матеріали яких були використані. Над звітом працювали: Олена Ащенко, Олександр Банчук, Дементій Бєлий, Алла Блага, Максим Васін, Катерина Гайдей, Євген Григоренко, Андрій Діденко, Ілона Дмитрієва, Сергій Заєць, Борис Захаров, Євген Захаров, Михайло Каменєв, Роман Куйбіда, Дмитро Мазурок, Анастасія Мартиновська, Роман Мартиновський,Богдан Мойса, Віталій Набухотний, Максим Петров, Всеволод Речицький, Тетяна Руда, Дар'я Свиридова, Олександр Степаненко, Михайло Тарахкало, Іван Теличкін, Олена Уварова, Ірина Федорович, Микола Хавронюк, Вадим Човган, Максим Щербатюк, Володимир Яворський, Ірина Яковець, Марія Ясеновська.

Ця доповідь була б неможливою без сприяння і допомоги Романни Пруської, Галини Бочєвої.

Аркадій Бущенко,

Олег Мартиненко

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ В 2015 р.: основні тенденції[1]

Загальний огляд

Проблема дотримання прав людини сьогодні набула політичного і навіть геополітичного значення. Дії окремих політиків та політичних сил в Україні та поза її межами варто оцінювати з погляду, чи сприяють вони правам людини, чи, навпаки, порушують їх або створюють їм загрозу. Ці оцінки правозахисників неминуче стають політичними. Проте на відміну від політичних партій правозахисні організації не ставлять перед собою завдання досягти влади і реалізувати свої політичні програми. Їхні цілі – підвищити повагу до прав людини, покращити умови для їх здійснення, убезпечити права людини від загроз їх порушення, захистити жертв порушень прав людини, зняти ці порушення, якщо це можливо, чи хоча б мінімізувати їхні наслідки, домогтися відшкодування нанесеної порушеннями шкоди.

Оцінка державних і суспільних процесів та тенденцій у вказаному ракурсі невіддільна від оцінки їхньої спрямованості на збільшення свободи народу та відхід від посттоталітарної патерналістської держави. Україна здатна конкурувати з патерналістською значно більшою Росією, тільки коли сама перестане бути патерналістською. Якщо самодисципліни, подолати провінційність і брак освіти, тільки тоді можливо створити відповідальну стабільну владу і належне врядування. Питання дотримання прав людини – це, власне, питання про наявність фахового та ефективного громадського контролю за діями держави: чи заважає вона людям вільно керувати власною долею і чи спрямована вона на припинення чи бодай пом'якшення людських страждань, або, навпаки, байдужа до них. І про що б ми не говорили – про проведення мобілізації, чи допомогу внутрішнім переселенцям, чи черги на лінії розмежування, відповідь на це питання, як лакмусовий папірець, відділяє тренд на відхід від пострадянської держави і перетворення на державу, в якій переважають європейські цінності, від консервативного тренду збереження радянських рудиментів.

У цьому контексті Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента № 501/2015 від 25 серпня 2015 р., уявляється надто декларативним і еклектичним документом. Вона не охоплює державну політику щодо прав людини в цілому, не прочитує вказані антагоністичні тренди, а тільки розглядає розвиток окремих прав та свобод, залишаючи поза увагою такі вагомі для утвердження прав людини аспекти, як: система конституційного захисту прав людини та основоположних свобод; участь України в міжнародних юрисдикціях; розвиток судових та позасудових механізмів захисту прав людини; розвиток громадського контролю, парламентського та позапарламентського, за дотриманням та захистом прав людини; права людини в системі органів кримінальної юстиції та інші. Залишилися великі прогалини у розгляді окремих прав і свобод. Так, взагалі не розглядається право власності (!), яке за значущістю мало би бути в центрі уваги Стратегії, оскільки його здійснення і захист є ключовими для поступу країни; забуті такі суттєві для країни екологічні права; право на приватність зведено тільки до захисту персональних даних, а де ж приватність комунікацій, яка порушується щосекунди, та інші різновиди приватності? Стратегія позбавлена внутрішньої логіки: в ній змішані права трьох поколінь, які мають різну природу і тому мали би розглядатися окремо і за різних вимог.

[1] Підготовлено *Євгеном Захаровим,* директором ХПГ.

План дій з реалізації Стратегії до 2020 р., затверджений Розпорядженням КМУ від 23 листопада 2015 р. № 1393-р, виправляє частину недоліків Стратегії. Він більш логічно побудований, реалістичніший, проте він, звичайно, не може містити планування дій щодо вирішення проблем, не розглянутих в Стратегії. До його позитивних частин варто віднести планування спільної діяльності уряду, міжнародних експертних організацій та неурядових правозахисних організацій.

Втім, незважаючи на критичні зауваження наведені вище, зазначимо, що створення Стратегії та Плану дій є великим кроком вперед порівняно з періодом 2010–2013 рр., коли ми заявляли про відсутність державної політики в царині прав людини, та періодом 2005–2009 рр., коли ми характеризували цю політику як безсистемну, неефективну та хаотичну. Якість Стратегії та Плану дій відображають рівень обізнаності у сфері прав людини, усвідомлення та розуміння проблем прав людини та основоположних свобод державними органами та громадськими організаціями, рівень їх потенціалу щодо прав людини, котрий, сподіваюсь, буде виростати залежно від реалізації Стратегії та Плану дій.

2015 рік був для України не менш складним, ніж рік попередній. Як і в 2014 р., в Україні існувало три різних реальності з правами людини: в окупованому Криму, частині Донбасу, контрольованій самопроголошеними ДНР та ЛНР, і в решті регіонів країни. Окупація частини територій України та збройний конфлікт на південному сході країни стали одним із головних джерел системного та масового порушення прав людини та основоположних свобод і, загалом, стримуючим фактором для поступу України ідей Революції Гідності.

Розвиток окупації Криму, порушення прав людини внаслідок неї і намагання кримськотатарського народу опиратися політиці окупаційної влади, спрямованої на позбавлення їх етнічної та релігійної ідентичності, стан з правами людини на окупованих територіях в Донецькій та Луганській областях розглядаються в окремих розділах Доповіді.

Нові порушення прав людини

Окупація Криму та воєнний конфлікт на Донбасі мали наслідком найбільшу міграцію в Європі після Другої світової війни. У 2015 р. міграція ще посилилася. Станом на 28 грудня 2015 р. за даними Міністерства соціальної політики в Україні зареєстровано більш, ніж 1,66 млн внутрішньо переміщених осіб. За різними оцінками ще близько 0,5 млн переселенців не реєструвалися в державних органах. Дотримання прав переселенців розглядається в окремому розділі Доповіді.

В Україні в 2014 р. з'явилися, а в 2015 р. ще посилилися екстраординарні порушення прав людини, яких раніше зовсім не було: безсудні страти, насильницькі зникнення, свавільні затримання та тримання під вартою поза будь-якою правовою процедурою, катування, воєнні злочини. За даними місії Управління Верховного комісара ООН з прав людини на кінець жовтня 2015 р. внаслідок збройного протистояння загинуло близько 8000 і було поранено понад 17 000 людей. Кількість розстріляних без слідства і суду та зниклих безвісти невідома, за різними оцінками вона коливається від 750 до 1200 жертв, але перевірити ці дані поки що не видається можливим. Так само не можна назвати точну цифру військових та цивільних полонених. Станом на 1 жовтня 2015 р. за даними СБУ було звільнено 2763 особи, які перебували в місцях позбавлення волі самопроголошених ДНР та ЛНР. 16 січня 2016 р. прес-служба СБУ повідомила, що вдалося звільнити з полону 2998 осіб, ще 131 людина утримується в неволі, йдуть важкі переговори щодо їх звільнення.

Існує багато повідомлень про катування полонених під час затримання і тримання під вартою. Ці дії мають ознаки злочинів проти людяності. На жаль, органи державної влади не документували ці злочини і навіть не опитували звільнених людей. Ці функції взяли на себе громадські правозахисні організації, насамперед УГСПЛ та ХПГ, юристи яких спрямували до ЄСПЛ декілька сотень заяв про незаконні арешти, та тримання під вартою та катування військовополонених і цивільних заручників. Моніторингове дослідження з метою документування таких фактів, яке було проведено Коаліцією громадських організацій та ініціатив «Справедливість заради миру на Донбасі» у тісній співпраці з парламентським Уповноваженим з

прав людини, виявило такі масштаби порушень фундаментальних прав людини та міжнародного гуманітарного права, які вимагають застосування міжнародних механізмів захисту прав людини в різних юрисдикціях та подальших досліджень. Результати аналізу 165 формалізованих анкет жертв порушень, проведеного дослідниками, свідчать про необхідність значно ширшого анкетування, подальшого збору та документування порушень прав людини в зоні збройного конфлікту та регулярного інспектування місць несвободи в ній. Якщо екстраполювати результати дослідження зібраних даних на весь масив позбавлених волі, то катуванням були піддані 87% військовополонених та 50% цивільних. Кількість місць тримання під вартою в самопроголошених ДНР та ЛНР була значно більшою, ніж повідомлялося органами влади: дослідники зафіксували 41 таке місце в ДНР та 38 в ЛНР, більшість з яких були зовсім непристосовані для тримання в'язнів. Щодо деяких місць позбавлення волі можна говорити про катування умовами тримання.

Суттєвою і такою, що стосується десятків тисяч постраждалих від збройного конфлікту цивільних осіб в Донецькій та Луганській областях, є проблема компенсації родинам вбитих в результаті обстрілів, пораненим, а також компенсації за втрачене чи зіпсоване в результаті обстрілів майно, насамперед, житло. Держава має чим швидше виробити та запровадити такі механізми.

Перспективи залагодження конфлікту на південному сході України

Крихкий мир тримається на Мінських домовленостях (важко назвати угодою документ, який не підписаний першими особами держави і не був ратифікований парламентом), з якими не може погодитися і в які не вірить частина українського суспільства. Позиція країн, які репрезентують ЄС в нормандському форматі відома: окрім Мінських домовленостей нічого немає. Якщо Україна відмовиться від їх виконання, вона залишиться наодинці зі своїм опонентом без європейської підтримки. Мир важливіший за все. Тому треба їх виконувати, незважаючи на всі перестороги та труднощі.

30 грудня президенти України, Росії, Франції та канцлер Німеччини в телефонній розмові подовжили Мінські домовленості на 2016 р. На превеликий жаль, наші європейські партнери не хочуть визнавати реалії. А саме – цілком безперспективно вимагати одностороннього виконання Мінських домовленостей від України, якщо російська сторона[1] їх не виконує. Крім того, Україна й не може виконати Мінські домовленості – через те, що їй у цьому заважає Росія.

Недарма заступник голови Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ Олександр Хуг заявив на прес-конференції в Києві 31 грудня, що в 2016 р. бажано підписати нову угоду між сторонами конфлікту на сході України для врегулювання проблем, які залишаються невирішеними. «Що ми повинні зробити, це досить зрозуміло: достатньо виписати всі існуючі проблеми в угоді і підписати її», – зазначив Хуг.

Він нагадав, що протягом 2015 р. фіксувалися порушення режиму припинення вогню, використання забороненого Мінськими домовленостями озброєння, перешкоджання свободі пересування спостерігачів місії, а також складнощі в перетині лінії розмежування цивільним населенням.

Серед перерахованого Хугом тільки останнє можна закидати і Україні, і Росії, всі інші порушення – на совісті російської держави.

Але О. Хуг назвав далеко не всі положення Мінських домовленостей, які порушуються Росією.

Пункт 7 – забезпечити безпечний доступ, доставку, зберігання та розподіл гуманітарної допомоги тим, хто її потребує, на основі міжнародного механізму. Жодна гуманітарна допомога від імені держави до ДНР/ЛНР не потрапила.

Пункт 6 – забезпечити звільнення та обмін всіх заручників та осіб, що незаконно утримуються на основі принципу «всіх на всіх» не пізніше, ніж на п'ятий день після відводу важкого озброєння. Це положення також не виконано. Як вже згадувалося, на кінець 2015 р. в неволі було 131 заручник і полонений, але перевірити

[1] Тут і далі йдеться саме про Росію, а не самопроголошені ДНР та ЛНР, оскільки, на думку автора, вони не є самостійними, а тільки виконують вказівки Кремля.

ці дані неможливо. Процес звільнення та обміну повністю закритий від громадськості, він монополізований СБУ, котра посилається на необхідність секретності. Хто саме приймає рішення про обмін – наразі невідомо.

Але відомо, що СБУ змушена створювати так званий «обмінний фонд». Людям висуваються обвинувачення в «сепаратизмі» за статтею 110 КК України, або в скоєнні іншого злочину, беруть письмову згоду на обмін (іноді таке відбувається вже під час судового процесу), закривають кримінальне провадження та утримують під вартою в СБУ невідомо де, поки не проведуть обмін. Ця огидна практика абсолютно поза межами права, але в Україні змушені вдаватися до неї, щоб звільнити заручників та полонених.

Нещодавно обмін припинено: Росія поставила вимогу – спочатку амністія, а потім обмін. Йдеться про виконання Україною пункту 5 Мінських домовленостей – забезпечити помилування та амністію шляхом введення в силу закону, який забороняє переслідування та покарання у зв'язку з подіями в окремих районах Донецької та Луганської областей України. Проте, як можна пробачити тим, хто вбивав і катував, викрадав, грабував та знущався?! Ще більш огидно це виглядає на тлі понад 400 кримінальних проваджень, які веде Головна військова прокуратура проти українців за воєнні злочини, котрі при більш детальному розгляді такими не є. Більшість кримінальних проваджень пов'язані з незаконним зберіганням зброї та боєприпасів.

Така амністія тільки заохочує безкарність злочинців, штовхає їх на нові злочини. Не можна здавати правосуддя та справедливість в обмін на мир, бо в результаті не буде ані миру, ані справедливості – воєнний конфлікт повернеться.

Однак наші європейські партнери кажуть про необхідність прийняття ВРУ закону про імунітет тих, хто буде обиратися в лютому в органи місцевого самоврядування ЛНР та ДНР. Знову не звертається увага, що може бути обраний вбивця і кат.

Проте в пункті 5 не йдеться про повну та беззастережну амністію. А тому необхідно в Законі про амністію перерахувати ті статті КК України, за злочини, відповідно до яких амністія не застосовується, насамперед, злочини проти людяності та воєнні злочини. І закон цей має стосуватися не тільки бойовиків ЛНР/ДНР, а й українських військовослужбовців та добровольців. Така амністія є прийнятною і може справді слугувати подоланню конфлікту.

Цілком доречною є пропозиція Романа Романова (МФ «Відродження») про звернення до ЄС з проханням допомоги щодо розслідування злочинів проти людяності та воєнних злочинів, скоєних під час воєнного конфлікту на Донбасі, бо Україна не має досвіду такого розслідування, а також щодо створення окремої палати у Верховному Суді України для розгляду міжнародних злочинів за участю суддів-іноземців (останнє потрібно врахувати у змінах у Конституції відносно судочинства – див. розділ про право на справедливий суд).

Пункти 9, 11, 12 – відновлення повного контролю над державних кордоном з боку українського уряду в усій зоні конфлікту, яке розпочинається в перший же день після проведення місцевих виборів на основі ЗУ та конституційної реформи. Проте важко повірити в те, що можливо провести місцеві вибори за українським законом під контролем спостерігачів і відповідно до зі стандартів ОБСЄ про вільні, чесні і справедливі вибори. Бо вже створені закони про вибори ДНР та ЛНР, які викликають тільки нервовий сміх. Годі очікувати, що український парламент ухвалить зміни сумнівної якості до Конституції, які передбачають особливий статус Донецької та Луганської областей.

Положення Мінських домовленостей виходячи з презумпції, написані так, неначе навмисно, що усе це не буде виконано. А намагання все ж таки знайти 300 голосів для ухвалення змін до Конституції про децентралізацію за короткий період з 25 січня до 3 лютого, призведе тільки до розколу парламентської більшості та важкої внутрішньополітичної кризи на радість агресору.

Отже, треба запропонувати нові механізми та процедури для подолання конфлікту і збереження миру. Зокрема, треба ухвалити збалансований Закон про амністію та включити до Мінських домовленостей міжнародні механізми для розслідування та судового розгляду міжнародних злочинів. Важливе значення має також інформування західного світу про порушення Мінських домовленостей Росією та штучно створеними нею ДНР та ЛНР.

Стан з правами людини в інших регіонах України

Ситуація з правами людини була мозаїчною. Багато в чому вона значно краща, ніж в 2010–2013 рр.: суттєво вищий рівень політичної свободи, свободи слова та свободи ЗМІ, свободи зібрань та об'єднань. Проте й вищий, ніж раніше, рівень насильства в суспільстві – прямий наслідок воєнного конфлікту на Донбасі. Порівняно з 2014 р. виросла злочинність, насамперед побутова, особливо на сході країни. Крадуть навіть з льохів – продукти, консервацію. Це свідчить про бідність широких верств населення через дуже складний соціально-економічний стан країни, зумовлений великими щоденними витратами на воєнні потреби та важким спадком розкрадання країни за режиму Януковича. Ціни на всі групи товарів і послуг зросли, реальні доходи людей суттєво зменшилися, а кількість людей, що знаходяться за межею бідності, – збільшилася.

У політичній сфері зросли взаємні підозри та обвинувачення. При цьому усі політичні сили керуються політичною доцільністю і нехтують правом, а у багатьох людей – і в державі, і в суспільстві – зберігається хибне уявлення, що складні проблеми можна вирішити за допомогою застосування сили і примусу. Це дуже серйозна помилка, яка може мати вкрай негативні наслідки. Зокрема, події біля парламенту 31 серпня були проявом цієї помилки. Проте керівництво держави має прийняти на себе частину відповідальності за те, що сталося. Тому що, якби воно поводилося б інакше, цього могло б й не бути. Коли приймаються сумнівні, з точки зору людей, які захищали країну, рішення, відбуваються саме такі події. Люди, які зупиняли сепаратистську «заразу» ціною власного життя, заслуговують на те, щоб з ними обговорили зміни до Конституції, роз'яснили їхню логіку, навели аргументи щодо необхідності особливого статусу Донецької та Луганської областей. Не можна діяти таємно, нічого не пояснюючи. До того ж навіть не всі члени конституційної комісії бачили законопроект про внесення змін до Конституції, що стосуються децентралізації, поки він не з'явився на сайті парламенту. Діалог влади з громадянами зараз вкрай необхідний, треба поважати людей і обговорювати з ними все.

Водночас не можна вірити тим, хто кричить про «зраду», каже про імпічмент та дострокові парламентські вибори – на радість агресору, який тільки й чекає, щоб в Україні всі з усіма пересварилися. Усі політичні сили мають бути «тверезомислячими», не вдаватися до провокативних дій і нікого примусово не ламати.

Покращилася в цілому ситуація з правом на захист від катувань та поганого поводження і правом на свободу й особисту недоторканність. Дослідження, проведене Харківським інститутом соціальних досліджень в межах проекту ХПГ в 2015 р. у п'яти регіонах України, яких не торкнувся конфліктом, показало суттєве зменшення чисельності випадків застосування незаконного насильства правоохоронцями. Оціночна кількість таких порушень за рік порівняно із 2011 р., коли востаннє проводилось аналогічне дослідження, зменшилася більш, ніж удвічі: з 980 тис. (604,4 тис. під час затримання) до 409 тис. (157,3 тис. під час затримання). Так само зменшилась і оціночна кількість постраждалих осіб від катувань – від 113 тис. до майже 63 тис. за рік. Однак, все одно, ці показники є надзвичайно високими.

Водночас експерти відзначили, що зменшення випадків незаконного насильства не є досягненням МВС, оскільки в кримінальному блоці органів внутрішніх справ системних змін поки що не відбулося. Фактори, які сприяли зменшенню незаконного насильства в міліції, – це інституційні зміни: дія нового КПК та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги. Необхідність брати дозвіл на затримання у слідчого судді призвела до значного зменшення кількості затримань і, відповідно, зменшення незаконних дій під час затримання. Також дієвою нормою нового КПК виявилося відхилення доказів судом, якщо вони були зібрані незаконним шляхом. Можливість звернення до центру безоплатної правової допомоги і участь адвоката в допиті затриманого стала серйозним запобіжником незаконного насильства. Важливу роль грають також післямайданні побоювання резонансу незаконних дій: увага суспільства до дій міліції (поліції); розвиток соціальних мереж; конфлікт на сході, поява людей із бойовим досвідом – все це стало певною противагою застосуванню незаконного насильства.

Катування та погане поводження в установах виконання покарань залишалося проблемою, особливо поганою була ситуація в Бердичівській ВК № 70, Бердянській ВК № 77, Харківських ВК № 25 та ВК № 100, Ізяславській ВК № 58. І хоча завдяки можливості відвідувань цих закладів і співпраці з парламентським

Уповноваженим ці факти були задокументовані, апелювання до прокуратури не приносять результатів: вона, як і раніше, вкрай погано виконує свої функції з нагляду за дотриманням законності в місцях виконання покарань. Таким чином ще більше підсилюється безкарність персоналу виправних колоній. Ця ситуація яскраво свідчить про необхідність реформування органів прокуратури та кримінально-виконавчої системи.

Засоби проведення шостої хвилі мобілізації в деяких місцях, зокрема, в Харкові, були не тільки неприйнятними для демократичної країни, а й такими, що тільки здатні дискредитувати Україну в очах цивілізованого світу. Міліціонери і люди в цивільному, що представлялися працівниками міліції, затримували молодих людей на вулицях, ринках, станціях метро, у навчальних закладах під час складання ЗНО та отримання дипломів під різними приводами – встановлення особи, зважаючи на схожість з підозрюваним в скоєнні злочину і т. ін. Затримання процесуально не оформлялося. Затриманих привозили спочатку в райвідділи, а потім везли до райвійськкоматів, або ж, набагато частіше, відвозили після затримання прямо на збірний пункт Харківського обласного військкомату (далі – ХОВК) по вул. Котлова, 205. Там виписували і вручали повістки (при відсутності документів повістки заповнювали зі слів затриманих). А зі збірного пункту вже нікуди не випускали і вивозили у військову частину – служити. Родичів при цьому не повідомляли.

Зауважимо, що медкомісія у збірному пункті була простою формальністю, всіх визнавали придатними. Батьки розповідали, що подані документи про непридатність їх синів до військової служби були проігноровані, і хворих хлопців відправляли служити. Але навіщо армії хворі люди?! Не можна мобілізувати студентів, поки вони не закінчили ВНЗ. Не можна затримувати людей без будь-яких підстав, таке затримання може бути кваліфіковано як викрадення людини. Не можна так грубо порушувати законодавство про призов і перетворювати збірний пункт обласного військкомату на місце позбавлення волі, адже по своїй волі ніхто з доставлених хлопців не міг звідти піти, і навіть можливості зустрітися зі своїми близькими їм не давали. Годували їх там абияк, хлопці були голодні, вдовольнялися тим, що змогли передати батьки через КПП збірного пункту, розподіляючи передачі на всіх, як у слідчому ізоляторі.

Обґрунтування військовими своїх дій було таким: згідно з чинним законодавством потрібно виписати і доставити повістку призовникові, на корінці якої повинен розписатися. Потім він отримує виклик до райвійськкомату. Це дає багато можливостей, на думку військових, ухилитися від призову, тому вони вдалися до таких дій, оскільки виконувався план в Харкові з мобілізації дуже погано. Все ж потрібно виконувати свої конституційні обов'язки і захищати країну від агресора.

Такий варварський спосіб виконання плану мобілізації ганьбить і армію, і правоохоронців, і державу в цілому. Військовий конфлікт на південному сході країни спонукає українську владу згуртувати населення, воно має бути зацікавлене в максимальній підтримці держави і армії. Всі українці повинні розділитися на дві частини – ті, хто захищає країну від агресора, і ті, хто їм допомагає. Але хто захоче підтримувати державу, яка грубо порушує права людини і діє як цей самий агресор (згадаймо точно такі ж облави, які влаштовували в Росії, щоб послати солдатів на другу чеченську війну)? Нічого більш шкідливого для України на радість російській пропаганді не можна й вигадати, їй навіть брехати не треба. А найгірше те, що ця практика, яка є очевидним рудиментом радянського способу мислення та дій, вважається цілком прийнятною значною частиною українського чиновництва.

Такий же рудимент ми вбачаємо в байдужому ставленні до надто довгого перепідпорядкування пенсіонерів міста Щастя від окупованого Луганська до Сєвєродонецька – і пенсіонери Щастя вісім місяців не отримували пенсії. Аналогічна історія сталася з смт Мироновське і Луганське та містом Світлодарськ, які були підпорядковані Дебальцеву, а після його здачі в лютому 2015 р. мали перейти в підпорядкування Артемівська (нині – Бахмут). І ось всі бюджетники не отримували зарплатні з січня по серпень, і в цих містах запанував справжній голод, що ми побачили наочно, коли привезли туди продукти. Наші жінки просто розплакалися, коли побачили в Мироновському бійку голодних людей за хліб. Після втручання ХПГ в вересні проблему вирішили і всю заборгованість ліквідували.

А чого варті довжелезні черги на пунктах перетину лінії розмежування! В цих чергах немає доступу до води, довгий час не було туалетів – допоки Міжнародний Комітет Червоного Хреста не поставив біотуа-

лети. Це можна кваліфікувати як нелюдське поводження згідно зі статтею 3 Європейської конвенції. Черги ці створили немовби навмисно.

Після таких дій державних агентів можна не дивуватися вкрай критичному ставленню населення Донбасу до Української держави.

Такі приклади дій в суто радянському дусі можна наводити й далі. Але є й приклади позитивні – початок роботи суспільного мовлення, створення поліції та початок реформи міліції та МВС, відкриття майнових реєстрів Міністерством юстиції, перехід на електронну систему державних закупівель, ухвалення нового Закону про державну службу, початок роботи Національного антикорупційного бюро, сформованого на основі майже виключно конкурсного добору за участю громадськості, початок запровадження технології мобільного зв'язку третього покоління, початок введення електронного документообігу.

Реформи і права людини

Наведені вище приклади ілюструють тезу, висловлену на початку, що боротьба за права людини – це намагання позбавитись рудиментарних радянських практик, очистити свідомість від радянських та посттоталітарних стереотипів і повернути державний апарат в бік реальної уваги до прав людини та основоположних свобод. Ключовим фактором у цій боротьбі є інституційні зміни в усіх сферах, які, насамперед, і свідчать про реформи.

Вже накопичений досвід дає можливість сформулювати необхідні умови, без виконання яких реформи не можуть бути успішними.

По-перше, спочатку має бути розроблена візія реформи – документ стратегічного характеру, який чітко визначає мету, принципи, завдання реформування, роботу, яку треба виконати для виконання цих завдань, очікувані результати та індикатори їх досягнення, а також план дій по реалізації цієї стратегії. Бажано, щоб ці документи були обговорені експертами та затверджені урядом.

По-друге, реформування будь-якої системи повинна проводити нова енергійна команда, яка має політичну волю для проведення змін та достатньо повноважень для цього. Система сама себе реформувати не може і взагалі буде опиратися будь-яким змінам. Для подолання цього опору й потрібні і політична воля, і повноваження. А ще для успіху необхідний кураж реформаторів, їхні постійні швидкі безупинні дії на випередження. Якщо зміни будуть повільними, система легко до них пристосується і зможе їм протидіяти.

По-третє, команда реформаторів має складатися як з державних службовців, так і з громадських активістів, що мають необхідні знання й досвід та є професійно рівними з державними службовцями. Необхідно також постійно інформувати про перебіг реформ, використовуючи різні засоби комунікації, насамперед теле- і радіомовлення та соціальні мережі, щоб забезпечити зворотній зв'язок із суспільством і мати його підтримку. Без такої підтримки навіть, здавалося б, цілком доречні зміни приречені на провал.

По-четверте, мають бути забезпечені засоби розпізнавання службовців середньої ланки всередині системи, орієнтованих на реформи, та процедури, які дають можливість таким «білим воронам» приєднатися до команди реформаторів.

По-п'яте, необхідно провести, якщо виникне необхідність, пілотні проекти для перевірки основних ідей стратегії реформ, визначення вартості цих змін та підготовки їхнього запровадження в усій країні. Цю тезу іноді заперечують, кажучи, що відповідно до статті 19 Конституції 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. Проте це не заважає створити спеціальне законодавство для перевірки змін, що пропонуються, в окремому пілотному регіоні, а потім, якщо результати будуть успішними, закріпити ці зміни в законі. Пілотні проекти дають можливість оцінити ціну реформи і визначити обсяг фінансування для її проведення. Зазвичай їх можна провести без збільшення бюджетних асигнувань.

По-шосте, коли все щодо дій вже зроблено в межах існуючого бюджету, необхідне додаткове фінансування для запровадження реформи. Відсутність фінансування може звести нанівець усі реформаторські зусилля.

За нашими спостереженнями усі скромні успіхи в 2015 р. були досягнені завдяки виконанню вищезазначених умов. І навпаки, відсутність стратегічної візії, нової команди та брак політичної волі призвели до невдалих, поки що, спроб змінити судову систему та прокуратуру.

Підсумовуючи, зазначимо, що досвід, набутий в 2015 р. і перебіг подій дають підстави для обережного оптимізму щодо поступу країни в 2016 р. Велика кількість людей рішуче налаштована на зміни в країні, ступінь взаємодії держави та суспільства стає все вищим, а старі радянські практики все частіше наштовхуються на публічний осуд.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС І ПРАВА ЛЮДИНИ[1]

Змістове наповнення конституційного процесу у 2015 р. в Україні забезпечила законопроектна діяльність Конституційної Комісії України, утвореної Указом Президента України «Про Конституційну Комісію» № 119/2015 від 3 березня 2015 р. Як зазначалося в Указі, «з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні», постановляю «утворити Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України».

Із цією метою депутатським фракціям (депутатським групам) у ВРУ Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, вищим спеціалізованим судам, Раді суддів України, асоціаціям органів місцевого самоврядування, Національній академії наук України, Національній академії правових наук України, юридичним вищим навчальним закладам та науковим установам, правничим громадським об'єднанням, відповідним міжнародним організаціям пропонувалося подати до 12 березня 2015 р. пропозиції щодо кандидатур до складу Конституційної Комісії.

Конституційна Комісія була утворена у складі голови Комісії (В. Гройсман), двох заступників голови (В. Буткевич, В. Мусіяка), секретаря (О. Філатов) та кількох десятків членів Конституційної Комісії, які брали участь у її роботі на громадських засадах. Персональний склад Конституційної Комісії затвердив Президент України. У складі Конституційної Комісії були утворені три робочі групи: 1) з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; 2) з питань децентралізації; 3) з питань правосуддя та суміжних правових інститутів.

Приблизно до середини липня 2015 р. робочі групи встигли розробити проекти законів про внесення змін до Конституції України, два з яких, присвячені реформі місцевого самоврядування (децентралізація), а також змінам в системи правосуддя України були підтримані більшістю голосів Конституційної Комісії України й передані Президенту України як суб'єкту законодавчої ініціативи.

Законотворчі зусилля Робочої групи з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина

Робочою групою з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина у 2015 р. було проведено понад сорок протокольних засідань. Робота групи проходила у відкритому режимі в приміщенні Києво-Могилянської академії за участю представників ЗМІ, іноземних спостерігачів, представників правозахисної спільноти тощо. Робоча група здійснила робочу поїздку західними областями України, де в містах Рівне, Івано-Франківськ, Львів та Ужгород були проведені круглі столи за участю представників вищих юридичних навчальних закладів, практикуючих юристів, представників органів державної виконавчої влади, суду, прокуратури, спілки адвокатів, студентської спільноти тощо. Круглі столи були проведені в робочому режимі дискусій і обговорень виробленого Робочою групою матеріалу, що варто спеціально підкреслити з огляду на поширену в Україні практику імітації суспільно корисної активності.

Формально роботу групи було розпочато в другій половині травня та призупинено (на час відпусток) з 15 липня по 1 вересня 2015 р., після чого законопроект від Робочої групи було знову відкрито для критики,

[1] Підготовлено *Всеволодом Речицьким*, конституційним експертом від УГСПЛ та ХПГ в Конституційній Комісії України.

змін та доповнень. Усі засідання Робочої групи записувалися на цифрові носії. У присутності іноземних експертів всі дискусії, обговорення й критичні виступи перекладалися в синхронному режимі англійською мовою.

Метою опрацювання Розділу II чинного Основного ЗУ було приведення його у більш точну відповідність до міжнародних документів, актуальних для захисту прав і свобод людини, а як методологічні розробки – були використані такі документи, як «Остаточні пропозиції» Робочої групи з прав людини Конституційної Асамблеї України щодо внесення змін до Розділу II Конституції України; «Попередні пропозиції» цієї ж Робочої групи від 2013 р., окремі пропозиції членів Робочої групи.

За рішенням Робочої групи в проекті була змінена назва Розділу II чинної Конституції України з «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» на «Права людини». Крім того, було ухвалено рішення побудувати структуру оновленого Розділу II про права людини за схемою («рейтингом») розташування прав людини в Хартії засадничих прав ЄС 2000 р. У підсумку була розроблена така послідовність оновлених конституційних статей (назви умовні):

1. Стаття 21. Гідність людини
2. Стаття 22. Право на вільний розвиток особистості
3. Стаття 23. Право на життя
4. Стаття 24. Заборона катування
5. Стаття 25. Заборона рабства і примусової праці
6. Стаття 26. Право на свободу і особисту недоторканність
7. Стаття 27. Право на повагу до приватного і сімейного життя
8. Стаття 28. Право на шлюб
9. Стаття 29. Права дітей
10. Стаття 30. Свобода думки, совісті і релігії
11. Стаття 31. Свобода вираження поглядів
12. Стаття 32. Свобода зібрань та об'єднання
13. Стаття 33. Право брати участь в управлінні державними справами
14. Стаття 34. Право на освіту
15. Стаття 35. Право власності
16. Стаття 36. Про культурну спадщину
17. Стаття 37. Право на житло
18. Стаття 38. Право на достатній життєвий рівень
19. Стаття 39. Про громадянство
20. Стаття 40. Право на притулок
21. Стаття 41. Рівність конституційних прав та рівність перед законом
22. Стаття 42. Заборона дискримінації
23. Стаття 43. Рівність у правах жінок і чоловіків
24. Стаття 44. Право на соціальний захист
25. Стаття 45. Право на професійну діяльність та право на працю
26. Стаття 46. Право на страйк
27. Стаття 47. Право на підприємницьку діяльність
28. Стаття 48. Захист прав споживачів
29. Стаття 49. Право на охорону здоров'я
30. Стаття 50. Право на безпечне довкілля
31. Стаття 51. Право на звернення
32. Стаття 52. Свобода пересування і проживання
33. Стаття 53. Невідчужуваність і непорушність прав людини
34. Стаття 54. Право на справедливий суд
35. Стаття 55. Презумпція невинуватості
36. Стаття 56. Невиконання злочинних розпоряджень і наказів

37. Стаття 57. Право не бути повторно засудженим
38. Стаття 58. Відмова давати показання щодо себе. Права засудженого
39. Стаття 59. Відшкодування за рахунок держави завданої шкоди
40. Стаття 60. Право знати свої права і обов'язки
41. Стаття 61. Незворотність законів у часі
42. Стаття 62. Право на правову допомогу
43. Стаття 63. Необмеженість прав і свобод
44. Стаття 64. Захист Вітчизни
45. Стаття 65. Обов'язок кожного не заподіювати шкоду
46. Стаття 66. Обов'язок сплачувати податки
47. Стаття 67. Неухильне додержання Конституції і законів
48. Стаття 68. Заборона зловживання правом

Новими статтями в переліку виявилися статті про гідність людини та про право на справедливий суд. Як нормативні пропозиції, які увійшли як додаток до основного тексту, представником від УГСПЛ та ХПГ В. Речицьким було сформульовано й запропоновано два нових конституційних права: право на належне врядування та право на доступ до публічної інформації.

Розгляд змін в царині суб'єктивних прав і свобод. Конкретні текстуальні зміни в законопроекті від Робочої групи зводилися до такого: Стаття 21 Основного Закону із статті про рівність всіх людей перетворилася на велику статтю з трьох частин, кожна з яких була присвячена виключно гідності людини. Зокрема, в ній говорилося про вплив людської гідності на визначення конституційних суб'єктивних прав, а також про те, що «кожна людина має право на визнання її унікальності, цінності та значимості як для неї самої, так і для суспільства». Можна сказати, що в такому підході знайшла своє відображення відома гегелівська ідея про боротьбу кожного індивіда за власне розпізнавання і престиж.

До статті 22 Конституції було додано змістове положення про те, що юридичні особи також володіють основними правами, закріпленими в Розділі II Конституції, якщо це не суперечить природі відповідного права. У свою чергу, стаття 24 Конституції про заборону дискримінації була приведена у більш точну відповідність до європейських стандартів розуміння відповідних ознак. У проекті ця стаття включає в себе ширше коло ознак, за якими обмеження не допускаються. На жаль, такі ознаки, як гендерна ідентифікація, сімейний стан або сексуальна орієнтація не знайшли відображення в оновленому тексті.

Вперше до статті 40 проекту було включено заборону колективного вислання іноземців. Крім того, Робочою групою була внесена норма про те, що «ніхто не може бути висланий чи екстрадований у державу, в якій не скасована смертна кара або існує реальна небезпека того, що особа може бути піддана катуванням чи іншим видам нелюдського чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання».

Робочою групою було сформульоване й включене до тексту проекту повномасштабне право на свободу і особисту недоторканність. Загальний обсяг цього права збільшився майже у три рази. Змінено було також термін, передбачений Основним Законом для тимчасового арешту або затримання особи без санкції суду (з 72 годин до 48 годин).

З іншого боку, серед підстав можливого арешту або затримання з'явилася нова підстава: «запобігання вчиненню терористичних актів за наявності обґрунтованої підозри». На жаль, заборона арешту (позбавлення свободи) за невиконання договірних зобов'язань знайшла відображення лише в альтернативній версії статті від представника ХПГ та УГСПЛ. Ця модель пізніше увійшла в додаток. Так само в додаток увійшла пропозиція закріпити право особи на збереження анонімності в якості користувача мережі Інтернет або інших загальнодоступних мереж за умови, що особа не порушує вимог закону.

Свобода вираження поглядів в проекті була розроблена у повній відповідності до вимог статті 10 Європейської конвенції із захисту прав людини і основоположних свобод (далі – Європейської конвенції). При цьому Робоча група прийшла до висновку про необхідність вилучення з переліку об'єктів для державного ліцензування кінематографічні підприємства. З іншого боку, Робоча група погодилася додати ще одну під-

ставу, яка дозволяє накладати законні обмеження на здійснення свободи вираження поглядів. Водночас Робоча група відмовилася закріпити у проекті змін положення Хартії засадничих прав ЄС 2000 р. про те, що вираження поглядів у сфері літератури, мистецтва та науки є вільним від обмежень. Ця норма знайшла відображення лише в додатковій версії статті про свободу вираження поглядів від представника ХПГ та УГСПЛ.

Свобода думки, совісті та релігії (стаття 32 проекту) була викладена у більш повній відповідності до вимог Європейської конвенції. З іншого боку, теза існуючої Конституції про те, що кожен має право «сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої» не знайшла відображення в пропозиціях від Робочої групи (за станом на 15 липня 2015 р.). Так само Робочою групою була відхилена вимога громадських активістів записати в проект норму про право військовослужбовців відмовлятися від участі в армійських богослужіннях, якщо це суперечить їх особистим переконанням. На думку Робочої групи, таке право може бути виведене шляхом тлумачення Розділу II Конституції про права і свободи людини.

Стаття про свободу зібрань та об'єднань (стаття 32 проекту) збагатилася новелою про заборону утворення партій, які сповідують нацистську, фашистську або комуністичну ідеологію.

Проблематичним стало створення редакції статті про право мирно користуватися своєю власністю (майном). Робоча група відмовилася записати в проект норму про те, що примусове вилучення майна можливе лише як виняток, а повне відшкодування такого вилучення має здійснюватися не за балансовими, а за ринковими цінами. Крім того, Робоча група не підтримала пропозицію судді Верховного Суду України О. Волкова про те, що закони, які регулюють питання примусового вилучення об'єктів приватної власності, мають ухвалюватися не менш ніж двома третинами від конституційного складу ВРУ. Члени Робочої групи не наважилися також обмежити передбачену Конституцією України та чинним законодавством норму про можливість судової конфіскації власності, набутої не лише протизаконним, але також і законним шляхом. Як відомо, законодавство європейських країн передбачає можливість конфіскації об'єктів власності лише у тому випадку, якщо ці об'єкти були набуті незаконним (злочинним) шляхом.

Робоча група розширила також редакцію права на підприємницьку діяльність. Як гарантія цього права Робоча група записала положення про те, що «іноземному інвесторові гарантується вивіз прибутку та вкладеного капіталу». Суттєвим поліпшенням ситуації з правовими гарантіями підприємництва можна вважати також новелу про те, що кожному має належати «право на підприємницьку діяльність без необхідності одержання дозволу органів влади і місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом».

З іншого боку, Робоча група не підтримала пропозицію представника від ХПГ та УГСПЛ закріпити в проекті положення про те, що «держава підтримує й захищає <...> свободу договору, гарантує вільне переміщення осіб, товарів, послуг і капіталу». Удосконалюючи право на страйк, Робоча група відхилила пропозицію громадських активістів записати в проект право «кожного» на участь у страйку (право на індивідуальний страйк), а також право кожного брати участь у страйках солідарності. Робоча група не підтримала також пропозицію активістів щодо легалізації страйків за політичними мотивами.

Між іншим, в Україні вже давно склалася ситуація, коли страйк використовується населенням для здійснення не лише економічного, а й політичного тиску на владу. Схоже на те, що український політичний страйк став ніби замінником права народу на демократичне повстання. Зокрема, політичний загальнонаціональний страйк оголошував в час Помаранчевої революції (2004) від імені Комітету національного порятунку кандидат у президенти В. Ющенко.

Драматичним було також опрацювання нової редакції конституційного права на освіту. Робоча група відмовилася записати в проект норму про те, що обов'язковість освіти має стосуватися лише «неповної середньої освіти» (дев'ятирічного навчання), в чому свого часу переконував президент Академії педагогічних наук України й екс-міністр освіти В. Кремінь.

Робоча група відмовилася також записати в законопроект норму про те, що в Україні визнається й гарантується академічна свобода, з якої мало б витікати право університетів на організаційну і матеріально-фінансову автономію. Хоч як це не дивно, але проти заборони можливості накладання обмежень

у сфері професійного використання слова виступила. Академія вищої школи України. Пізніше (в листопаді 2015 р.) ставлення до цієї новели з боку голови Робочої групи суттєво пом'якшилось.

Що ж стосується права на охорону здоров'я, то воно в проекті стало більш лаконічним. За проектом, безоплатну медичну допомогу можна буде одержувати лише в екстрених випадках і в мінімальному розмірі. Решту можливостей має поглинути страхова медицина. Представником від ХПГ та УГСПЛ до цієї статті пропонувалося додати окрему частину такого змісту: «Кожен, хто потребує обстеження чи лікування, але неспроможний оплатити його вартість або придбати страховий поліс, має право на кредитну чи іншу пільгову допомогу держави або органів місцевого самоврядування. Гарантований мінімум безоплатних медичних послуг, що отримуються за рахунок держави або органів місцевого самоврядування встановлюється законом».

У свою чергу, право на шлюб і створення сім'ї в редакції, запропонованій Робочою групою, перестало прив'язуватися до конституційного визначення шлюбу як союзу жінки і чоловіка. Замість цього була запропонована норма про те, що «право на шлюб, створення сім'ї гарантуються законом».

На жаль, Робоча група відмовилась включити (станом на 15 липня 2015 р.) до тексту законопроекту два нових права: 1) право на належне врядування; 2) право на доступ до публічної інформації. Проте, ці права є надзвичайно актуальними за духом і літерою в сучасній Україні. За пропозицією представника від УГСПЛ та ХПГ сформульовані ним тексти цих прав були включені в додаток у такій редакції:

«Право на належне врядування

1. Кожен має право на компетентний, безсторонній та справедливий розгляд своєї справи в розумні строки органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, іншими суб'єктами владних повноважень.

2. Здійснення цього права, щонайменше, передбачає:

1) право бути прийнятим відповідним компетентним органом чи уповноваженою особою та надавати документи на свою користь;

2) право відстоювати власне бачення ситуації та надавати пояснення до ухвалення рішень, які можуть призвести до невигідних для особи наслідків;

3) право на доступ до необхідних документів, матеріалів та службової кореспонденції за умови дотримання вимог щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

4) обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, інших суб'єктів владних повноважень роз'яснювати причини та мотиви ухвалених ними рішень.

3. Кожен має право направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, інших суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у розумний строк.

4. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень».

«Право на доступ до публічної інформації

1. Кожен має право на доступ до публічної інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. Здійснення цього права передбачає можливість подання інформаційного запиту або одержання інформації в інший спосіб – на вибір запитувача.

2. Органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати інформацію за запитами, регулярно оприлюднювати відомості про свою діяльність.

3. Здійснення цього права може підлягати обмеженням, які передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, захисту прав і свобод інших осіб, запобігання розголошенню інформації з обмеженим доступом за умови, якщо шкода від оприлюднення інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні».

Загальні висновки щодо змістового наповнення прав

Варто зауважити, що Робоча група суттєво наблизила понятійний апарат та загальну юридичну стилістику законопроекту до європейських (міжнародних) правових стандартів. З іншого боку, як справедливо зазначають громадські активісти, в проекті залишилася така підстава для обмеження у здійсненні окремих прав і свобод, як аргумент «моралі». Тобто, Робоча група не наважилася скоротити кількість підстав для обмежень на здійснення прав і свобод людини, які були передбачені європейським законодавством ще в першій половині XX ст. Чи витримає даний проект конституційних змін українську парламентську процедуру, буде відомо лише у 2016 р.

Більшість членів Робочої групі вирішили зберегти в проекті право кожного «на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї» – цю відверту Fata Morgana національного конституціоналізму, що засвідчило нездоланність принципу економічного перерозподілу у свідомості вітчизняного юридичного істеблішменту. Схоже на те, що достойно оцінити цю пристрасть доведеться вже нащадкам.

Так або інакше, але такі цінності органічного конституціоналізму, як: право народу на демократичне повстання; право на зброю для захисту життя у випадку смертельної небезпеки; право на доступ до публічної інформації; свобода від обмежень у сфері літератури, мистецтва і науки; академічна свобода та автономія університетів; право на належне врядування; право на політичний страйк; право на одностатеві шлюби; право вільно чинити власною долею опинилися (станом на 15 липня 2015 р.) за межами законопроектної оболонки. Чи слід вважати такий підхід далекосяжним? Навряд. Адже права і свободи людини не штучно створюються «уповноваженими» на це людьми, а виростають з природи речей. Самі ж по собі серйозні українські шукання в цьому напрямі можна лише вітати.

Нижче нами наведено «таблицю розходжень» для порівняльного аналізу формулювань суб'єктивних прав і свобод людини, запропонованих Робочою групою Конституційної Комісії України (*ліва колонка*), а також представником від УГСПЛ та ХПГ (*права колонка*).

ТАБЛИЦЯ РОЗХОДЖЕНЬ

Редакція Робочої групи Конституційної Комісії

Стаття 21. Гідність людини

1. Гідність людини є невід'ємною властивістю кожного. Право людини на повагу до її гідності є непорушним і невідчужуваним. Держава, її органи та інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані поважати і захищати гідність людини.

2. Гідність людини – основоположне джерело розуміння, реалізації та захисту прав і свобод людини, закріплених в Конституції і законах України.

3. Кожна людина має право на визнання її унікальності, цінності і значимості як для неї самої, так і для суспільства. Кожен має право захищати свою гідність та гідність інших людей.

Стаття 22. Право на вільний розвиток особистості

1. Кожна людина має право на вільний та всебічний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей.

Редакція представника від ХПГ та УГСПЛ в Конституційній Комісії

Стаття 21. Гідність людини

1. Гідність людини є невід'ємною властивістю кожного. Право людини на повагу до її гідності є непорушним і невідчужуваним. Держава, її органи, **посадові та службові особи**, інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані поважати і захищати гідність людини.

2. Гідність людини – основоположне джерело розуміння, реалізації та захисту прав і свобод людини, закріплених в Конституції і законах України.

3. Кожна людина має право на визнання її унікальності, цінності і значимості як для неї самої, так і для суспільства. Кожен має право захищати свою гідність та гідність інших людей.

Стаття 22. Право на вільний розвиток особистості

1. Кожен має право вільно чинити власною долею.

2. **Кожен** має право на вільний та всебічний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей.

Стаття 23. Право на життя

1. Кожна людина має право на життя.

2. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Ніхто не може бути засуджений до смертної кари або страчений.

3. Обов'язок держави – захищати життя людини.

4. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

Стаття 25. Заборона рабства і примусової праці

1. Ніхто не може триматися в рабстві або в підневільному стані.

2. Торгівля людьми заборонена.

3. Примусова праця в будь-якій формі заборонена за винятками, встановленими цією Конституцією:

1) військова або альтернативна служба;

2) робота чи служба, яка виконується відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан чи у випадку стихійного лиха.

Стаття 26. Право на свободу і особисту недоторканність

1. Кожен має право на свободу і особисту недоторканність.

2. Жодна людина не може бути позбавлена свободи інакше, як за встановленою законом процедурою, за наявності підстав для її законного арешту або затримання у таких випадках:

1) допровадження особи до компетентного суду за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення;

2) наявності обґрунтованого переконання в необхідності запобігти вчиненню особою правопорушення чи її втечі одразу після його вчинення;

3) невиконання особою законного судового рішення або для забезпечення виконання обов'язку, встановленого законом;

4) запобігання вчиненню терористичних актів за наявності обґрунтованої підозри;

5) запобігання поширенню інфекційних захворювань;

6) запобігання недозволеного в'їзду в країну іноземців або апатридів;

7) проведення законної депортації чи екстрадиції особи;

8) застосування на підставі законного судового рішення заходів виховного характеру щодо неповнолітнього або допровадження його до компетентного органу;

Стаття 23. Право на життя

1. Кожна людина має право на життя.

2. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Ніхто не може бути засуджений до смертної кари або страчений.

3. Обов'язок держави – захищати життя людини.

4. У випадку смертельної небезпеки право на збройний захист життя належить кожному. Порядок придбання, зберігання та використання зброї в Україні регулюється законом.

Стаття 25. Заборона рабства і примусової праці

1. Ніхто не може триматися в рабстві або в підневільному стані.

2. Торгівля людьми заборонена.

3. Примусова праця в будь-якій формі заборонена, за винятками, встановленими цією Конституцією:

1) військова або альтернативна служба **або робота**;

2) робота чи служба, яка виконується відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан чи у випадку стихійного лиха.

Стаття 26. Право на свободу і особисту недоторканність

1. Кожен має право на свободу і особисту недоторканність.

2. Жодна людина не може бути позбавлена свободи інакше, як за встановленою законом процедурою, за наявності підстав для її законного арешту або затримання у таких випадках:

1) допровадження особи до компетентного суду за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення;

2) наявності обґрунтованого переконання в необхідності запобігти вчиненню особою правопорушення чи її втечі після його вчинення;

3) невиконання особою законного рішення суду або для забезпечення виконання обов'язку, встановленого законом;

4) запобігання вчиненню терористичних актів;

5) запобігання поширенню інфекційних захворювань;

6) запобігання недозволеного в'їзду іноземців або апатридів в країну;

7) проведення законної депортації чи екстрадиції особи;

8) застосування на підставі законного судового рішення заходів виховного характеру щодо неповнолітнього або допровадження його до компетентного органу;

9) законне затримання на підставі судового рішення психічнохворих, алкоголіків чи наркоманів, які перебувають на обліку в медичних установах;

10) законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом.

3. У разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити, уповноважені на це законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сорока восьми годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сорока восьми годин з моменту затримання їй не було вручене вмотивоване рішення суду про тримання під вартою.

4. Кожен, кого заарештовано чи затримано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою:

1) про підстави позбавлення свободи та про повідомлення проти нього підозри чи висунуті обвинувачення;

2) про його права і можливість захищати себе особисто або з правовою допомогою захисника;

3) про належне йому право ініціювати провадження, за яким суд без зволікань має додатково перевірити і встановити законність його арешту або затримання і прийняти рішення про звільнення, якщо не буде встановлено законних підстав для позбавлення свободи.

5. За наявності обґрунтованих і законних підстав для арешту або затримання, особа має негайно постати перед судом або іншою посадовою особою, якій належить за законом право на судовий розгляд, і їй має бути забезпечено розгляд справи впродовж розумного строку або звільнення під час провадження. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями з'явитись на судове засідання.

6. Про арешт або затримання особи має бути негайно повідомлено її родичів або інших, вказаних заарештованим чи затриманим, осіб. Особа має право повідомити про це особисто.

7. Кожному заарештованому або затриманому всупереч положенням цієї статті, держава зобов'язана відшкодувати спричинену моральну та матеріальну шкоду.

Стаття 27. Право на повагу до приватного і сімейного життя

1. Кожен має право на повагу до приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції та інших форм комунікацій.

2. Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду

9) законне затримання на підставі судового рішення психічнохворих, алкоголіків, наркоманів **і волоцюг**;

10) законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом.

3. У разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити, уповноважені на це законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сорока восьми годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сорока восьми годин з моменту затримання їй не було вручене вмотивоване рішення суду про тримання під вартою.

4. Кожен, кого заарештовано чи затримано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою:

1) про підстави позбавлення свободи та про повідомлення проти нього підозри чи висунуті обвинувачення;

2) про його права і можливість захищати себе особисто або з правовою допомогою захисника;

3) про належне йому право ініціювати провадження, за яким суд без зволікань має додатково перевірити і встановити законність його арешту або затримання і прийняти рішення про звільнення, якщо не буде встановлено законних підстав для позбавлення свободи.

5. За наявності обґрунтованих і законних підстав для арешту або затримання особа має негайно постати перед **судом, і їй має** бути забезпечено розгляд справи впродовж розумного строку або звільнення під час провадження. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями з'явитись на судове засідання.

6. Про арешт або затримання особи має бути негайно повідомлено її родичів або інших, вказаних заарештованим чи затриманим, осіб. Особа має право повідомити про це особисто.

7. Кожному заарештованому або затриманому всупереч положенням цієї статті, держава зобов'язана відшкодувати спричинену моральну та матеріальну шкоду.

8. **Ніхто не може бути позбавлений свободи лише на підставі неспроможності виконати своє договірне зобов'язання**.

Стаття 27. Право на повагу до приватного і сімейного життя

1. Кожен має право на повагу до приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції, на захист персональних даних, **анонімність в якості користувача Інтернету або інших загальнодоступних мереж**.

чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду.

3. Кожен має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях всіх форм власності з відомостями про себе, спростовувати недостовірну інформацію про себе, вимагати її вилучення, а також право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

4. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно з законом і є необхідним в демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Стаття 28. Право на шлюб

1. Право на шлюб, створення сім'ї гарантуються законом.

2. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї.

3. Батьки зобов'язані утримувати та виховувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

4. Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються законом.

Стаття 29. Права дітей

1. Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним.

2. Діти мають пріоритетне право на захист і догляд, необхідний для їх добробуту, вільне вираження своїх поглядів, право на прямі контакти з обома батьками, якщо вони не суперечать їхнім інтересам.

3. Насильство над дитиною, експлуатація дитини та її праці забороняються.

4. Держава зобов'язана утримувати та виховувати дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, і заохочувати та підтримувати благодійницьку діяльність щодо дітей.

Стаття 30. Свобода думки, совісті і релігії

1. Кожен має право на свободу думки, совісті та релігії; це право включає свободу змінювати

2. Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як **на законних підставах** за вмотивованим рішенням суду.

3. Кожен має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях всіх форм власності з відомостями про себе, спростовувати недостовірну інформацію про себе, вимагати її вилучення, а також право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

4. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно з законом і є необхідним в демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи **злочинам або для захисту прав і свобод інших осіб**.

Стаття 28. Право на шлюб

1. Право на шлюб, створення сім'ї **належить кожному**.

2. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї.

3. Батьки зобов'язані утримувати та виховувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

4. Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються законом.

Стаття 29. Права дітей

1. Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним.

2. Діти мають пріоритетне право на захист і догляд, необхідний для їх добробут, вільне вираження своїх поглядів, право на **безпосереднє спілкування з кожним із батьків, якщо це не суперечить інтересам дитини**.

3. Насильство над дитиною, експлуатація дитини та її праці забороняються.

4. Держава зобов'язана утримувати та виховувати дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, і заохочувати та підтримувати благодійницьку діяльність щодо дітей.

5. **Діти мають право висловлювати свої погляди вільно. Думка дитини повинна братися до уваги в залежності від віку і ступеня зрілості дитини**.

Стаття 30. Свобода думки, совісті і релігії

1. Кожен має право на свободу думки, совісті та релігії. **Це право включає свободу сповідувати**

свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання під час навчання, богослужіння, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно.

2. Свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

3. Жодна релігія чи світогляд не можуть бути визнані державою як обов'язкові чи мати перевагу однієї над іншою. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви.

4. Ніхто не може бути увільнений від виконання обов'язків за мотивами релігійних переконань. У разі, якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням людини, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою або роботою.

Стаття 31. Свобода вираження поглядів

1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів публічної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державі впроваджувати ліцензування діяльності радіомовних та телевізійних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Стаття 32. Свобода зібрань та об'єднань

1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати політичні партії, інші громадські об'єднання, професійні спілки та вступати до них для захисту своїх прав та інтересів.

будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання під час навчання, богослужіння, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно.

2. Свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, **здоров'я або** для захисту прав і свобод інших осіб.

3. Жодна релігія, **переконання** чи світогляд не можуть бути визнані державою як обов'язкові чи мати перевагу однієї над іншою. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а **державна** школа – від церкви.

4. **Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у релігійних обрядах чи богослужінні**.

5. Ніхто не може бути увільнений від виконання обов'язків за мотивами релігійних переконань. У разі, якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням людини, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою або роботою.

Стаття 31. Свобода вираження поглядів

1. **Свобода вираження поглядів є невід'ємною умовою повновладдя народу, вона ніким не може бути заборонена або скасована**.

2. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів публічної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державі впроваджувати ліцензування діяльності радіомовних та телевізійних підприємств.

3. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки з метою запобігання заворушенням чи злочинам **або розголошенню інформації з обмеженим доступом**.

4. **Свобода вираження поглядів в літературі, мистецтві та науці не підлягає обмеженням**.

Стаття 32. Свобода зібрань та об'єднань

1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати політичні партії, інші громадські об'єднання, професійні спілки та вступати до них для захисту своїх прав та інтересів.

2. Держава визнає право кожного організовувати мирні зібрання і брати участь в них та відповідає за безпеку їх проведення. Про проведення мирних зібрань організатори повідомляють в розумний строк.

3. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права.

4. Утворення політичних партій, інших громадських об'єднань в Україні є вільним, за винятком тих, які у своїх програмах або діяльності сповідують нацистську, фашистську чи комуністичну ідеологію. Політичні партії чи громадські об'єднання не можуть мати збройних або воєнізованих формувань. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Фінансування політичних партій та громадських об'єднань є відкритим.

5. Ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яку політичну партію чи громадське об'єднання та обмежений у правах за належність чи неналежність до них. Держава не контролює діяльність політичних партій і громадських об'єднань, за винятком дотримання вимог цієї Конституції та законів. Заборона діяльності політичних партій і громадських об'єднань здійснюється лише в судовому порядку.

6. Положення цієї статті не перешкоджають введенню законних обмежень, необхідних в демократичному суспільстві для осіб, які входять до складу законних збройних формувань, поліції, судових чи адміністративних органів держави.

7. Здійснення прав за цією статтею не підлягає обмеженням, за винятком тих, що встановлені судом на підставі закону і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

8. Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Стаття 33. Право брати участь в управлінні державними справами

1. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

2. Держава визнає право кожного організовувати мирні зібрання і брати участь в них та відповідає за безпеку їх проведення. Про проведення мирних зібрань організатори повідомляють в розумний строк.

3. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права.

4. Утворення політичних партій, інших громадських об'єднань в Україні є вільним, за винятком тих, які у своїх програмах або діяльності сповідують нацистську, **фашистську, комуністичну чи будь-яку іншу тоталітарну ідеологію, що заперечує демократію, або які у своїй діяльності не дотримуються демократичних засад**. Політичні партії чи громадські об'єднання не можуть мати збройних або воєнізованих формувань. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Фінансування політичних партій та громадських об'єднань є відкритим.

5. Ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яку політичну партію чи громадське об'єднання та обмежений у правах за належність чи неналежність до них. Держава не контролює діяльність політичних партій і громадських об'єднань, за винятком дотримання вимог цієї Конституції та законів. Заборона діяльності політичних партій і громадських об'єднань здійснюється лише в судовому порядку на підставі закону.

6. Положення цієї статті не перешкоджають введенню законних обмежень, необхідних в демократичному суспільстві для осіб, які входять до складу законних збройних **або воєнізованих** формувань, поліції, судових чи адміністративних органів держави.

7. Здійснення прав за цією статтею не підлягає обмеженням, за винятком тих, що встановлені судом на підставі закону і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або для **захисту прав** і свобод інших осіб.

8. Усі об'єднання громадян є рівними перед законом.

Стаття 33. Право на участь в управлінні державними та громадськими справами

1. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними та **громадськими** справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Стаття 33-1. Право на належне врядування

1. Кожен має право на компетентний, безсторонній та справедливий розгляд своєї справи в розумні строки органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, іншими суб'єктами владних повноважень.

2. Здійснення цього права щонайменше передбачає:

1) право бути прийнятим відповідним компетентним органом або уповноваженою особою та надання документів на свою користь;

2) право відстоювати власне бачення ситуації та надавати пояснення до ухвалення рішень, які можуть призвести до невигідних для особи наслідків;

3) право на доступ до необхідних документів, матеріалів та службової кореспонденції за умови дотримання вимог щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

4) обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, інших суб'єктів владних повноважень роз'яснювати причини та мотиви ухвалених ними рішень.

3. Кожен має право направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, інших суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у розумний строк.

4. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Стаття 33-2. Право на доступ до публічної інформації

1. Кожен має право на доступ до публічної інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. Здійснення цього права передбачає можливість подання інформаційного запиту або одержання інформації в інший спосіб – на вибір запитувача.

2. Органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати інформацію за запитами, регулярно оприлюднювати відомості про свою діяльність.

3. Здійснення цього права може підлягати обмеженням, які передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національ-

ної або громадської безпеки, захисту прав і свобод інших осіб, запобігання розголошенню інформації з обмеженим доступом за умови, якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Стаття 34. Право на освіту

1. Кожен має право на освіту, а також на доступ до професійної підготовки та підвищення кваліфікації.

2. Повна загальна середня освіта є обов'язковою.

3. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в навчальних закладах державної і комунальної форм власності; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

4. Громадяни, інші прирівняні до них особи мають право безоплатно здобути вищу освіту в навчальних закладах державної і комунальної форми власності на відкритій конкурсній основі.

5. Громадянам, які належать до корінних народів і національних меншин, держава забезпечує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у визначених законом навчальних закладах державної і комунальної форми власності або через національні культурні товариства шляхом формування фондів, цільових програм.

Стаття 34. Право на освіту

1. Кожен має право на освіту, а також на доступ до професійної підготовки та підвищення кваліфікації.

2. **Загальна середня** освіта є обов'язковою.

3. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в навчальних закладах державної, комунальної форм власності; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

4. Громадяни, інші прирівняні до них особи мають право безоплатно здобути вищу освіту в навчальних закладах державної і комунальної форми власності на відкритій конкурсній основі.

5. **Випускникам закладів освіти приватної форми власності гарантуються такі самі права, як і випускникам закладів освіти державної або комунальної форми власності**.

6. Громадянам, які належать до корінних народів і національних меншин, держава забезпечує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у визначених законом навчальних закладах державної і комунальної форми власності або через національні культурні товариства шляхом формування фондів, цільових програм.

7. **Академічна свобода, матеріально-фінансова та організаційна автономія університетів всіх форм власності гарантуються**.

Стаття 35. Право власності

1. Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти, користуватися і розпоряджатися своєю законно набутою власністю. Право приватної власності є непорушним. Охорона інтелектуальної власності гарантується.

2. Право на спадкування гарантується кожному.

3. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

4. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства на підставі судового рішення у порядку, передбаченому законом та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вар-

Стаття 35. Право власності

1. Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти, користуватися і розпоряджатися **своїм майном**. Право приватної власності є непорушним. Охорона інтелектуальної власності гарантується.

2. Право на успадкування гарантується кожному.

3. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

4. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше **як у виключному випадку**, в інтересах суспільства на підставі і в порядку, передбаченому законом та за умови попереднього і повного відшкодування **її ринкової** вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним

тості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

5. Конфіскація, експропріація, націоналізація чи інші форми позбавлення власності, як і можливості нею володіти, користуватися чи розпоряджатися, можуть бути застосовані виключно у випадках, обсязі і порядку, встановленому законом і у відповідності з міжнародними зобов'язаннями України і на підставі виключно за рішенням суду України.

6. Примусове заволодіння іноземною державою на тимчасово окупованих територіях України власністю України, її фізичних і юридичних осіб, як і іноземних осіб, які законно орендували таку власність на основі законодавства України, а також дозвіл чи передача такої власності на тимчасово окупованих територіях України чи у випадках, які підпадають під юрисдикцію держави Україна, у володіння чи оренду третіми особами не має жодних правових наслідків.

7. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності людини, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

відшкодуванням їх **ринкової** вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

5. **Конфіскація власності, набутої незаконним шляхом, а також експропріація, націоналізація чи інші форми примусового позбавлення власності, як і можливості нею володіти, користуватися чи розпоряджатися, можуть бути застосовані виключно судом у випадках, обсязі і порядку, встановленому законом або міжнародними зобов'язаннями України.**

6. **Закони, які регулюють підстави і порядок примусового відчуження власності приймаються не менш ніж двома третинами від загальної кількості конституційного складу Верховної Ради України.**

7. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності людини, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Стаття 38. Право на гідний життєвий рівень

1. Кожен має право на гідний життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, необхідний для духовного і фізичного розвитку.

Вилучена без заміни іншою нормою.

Стаття 42. Заборона дискримінації

1. Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції та законами України, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних та інших поглядів, належності до корінних народів та національних меншин, майнового стану, місця проживання, обмеженої працездатності, віку або за іншою ознакою.

Стаття 42. Заборона дискримінації

1. Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції **забезпечується** без дискримінації **за ознакою** – статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних та інших поглядів, належності до корінних народів та національних меншин, сімейного та майнового стану, гендерної ідентичності, походження, обмеженої працездатності, віку, місця проживання, сексуальної орієнтації або за будь-якою іншою ознакою.

Стаття 43. Рівність у правах жінок і чоловіків

1. Забезпечується рівність прав жінок і чоловіків в усіх сферах життя суспільства, в тому числі працевлаштуванні, праці та винагороді за неї.

2. Держава зобов'язана підтримувати рівність прав і можливостей жінок та чоловіків заходами, які передбачають особливі переваги для недостатньо представленої статі.

Стаття 43. Рівність у правах жінок і чоловіків

1. Забезпечується рівність прав жінок і чоловіків в усіх сферах життя суспільства, в тому числі працевлаштуванні, праці та винагороді за неї.

2. Держава зобов'язана підтримувати рівність прав і можливостей жінок та чоловіків заходами, які передбачають **розумно необхідні** переваги для недостатньо представленої статі.

Стаття 45. Право на професійну діяльність та право на працю

1. Кожен має право на працю і на професійну діяльність, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Стаття 45. Право на професійну діяльність та право на працю

1. Кожен має право на працю і на професійну діяльність, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

2. Кожний, хто працює має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на справедливу оплату праці, на щоденні, щотижневі періоди відпочинку і на щорічно оплачену відпустку, на переговори з питань праці і укладання колективних угод.

3. Держава забезпечує законодавче регулювання трудових відносин, заходи з подолання безробіття сприяє створенню нових робочих місць та рівних можливостей у виборі професії і трудовій зайнятості.

4. Роботодавці мають забезпечувати збалансовані трудові відносини з усіма працівниками, сприяти проведенню колективних переговорів і укладенню колективних угод, забезпечувати дотримування умов професійної безпеки і охорони? здоров'я, співпрацювати з державою і працівниками для розвитку національної економіки, забезпечення і створення нових робочих місць, здійснювати заходи з запобігання порушення трудових прав.

Стаття 46. Право на страйк

1. Працівники мають право на колективні дії, включаючи право на страйк, для захисту своїх прав та соціально-економічних інтересів.

2. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом.

3. Ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку.

4. Обмеження у здійсненні права на страйк можливе лише на підставі закону відповідно до рішення суду і у випадках, які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням, охорони здоров'я або захисту прав і свобод інших осіб.

Стаття 47. Право на підприємницьку діяльність

1. Кожен має право на підприємницьку діяльність без необхідності одержання дозволу органів влади і місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

2. Держава дбає про розвиток підприємницької діяльності, спрямованої на зростання добробуту всіх регіонів України.

3. Право на підприємницьку діяльність окремих осіб, визначених законом, може бути обмежене з метою забезпечення принципу несумісності.

4. Держава підтримує і захищає конкуренцію. Забороняється зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Умови здійснення підприємницької діяльності суб'єктів, що займають монопольне становище на ринку, визначаються законом.

2. Кожен, хто працює, має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на справедливу оплату праці, на щоденні, щотижневі періоди відпочинку і на щорічно оплачену відпустку, на переговори з питань праці і укладання колективних угод.

3. Держава забезпечує законодавче регулювання трудових відносин, заходи з подолання безробіття, сприяє створенню нових робочих місць та рівних можливостей у виборі професії і трудовій зайнятості.

4. Роботодавці мають забезпечувати **гармонійні** трудові відносини з усіма працівниками, **сприяти проведенню з ними переговорів і укладенню угод**, забезпечувати дотримання умов професійної безпеки і здоров'я, **запобігати порушенню трудових прав**.

Стаття 46. Право на страйк

1. **Кожен має право на участь у колективних діях, включаючи право на страйк для захисту своїх законних прав та інтересів**.

2. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом.

3. Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті в страйку.

4. Обмеження у здійсненні права на страйк можливе лише на підставі закону відповідно до рішення суду і у випадках, які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням **чи злочинам**, охорони здоров'я або захисту прав і свобод інших осіб.

Стаття 47. Право на підприємницьку діяльність

1. Кожен має право на підприємницьку діяльність без необхідності одержання дозволу органів **державної** влади і місцевого самоврядування, **їх посадових та службових осіб,** якщо інше не передбачено законом.

2. Держава дбає про розвиток підприємницької діяльності, спрямованої на зростання добробуту всіх регіонів України.

3. Право на підприємницьку діяльність окремих осіб, визначених законом, може бути обмежене з метою забезпечення принципу несумісності.

4. Держава підтримує і захищає **чесну конкуренцію і свободу договору, гарантує вільне переміщення осіб, товарів, послуг і капіталу**.

5. Забороняється зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Умови

5. Інвестиційна діяльність кожного захищається законом. Іноземному інвестору гарантується вивіз прибутку та вкладеного капіталу.

Стаття 48. Захист прав споживачів

1. Держава запроваджує заходи підвищеного рівня захисту прав споживачів, встановлює вимоги та здійснює контроль щодо якості і безпечності продуктів та усіх видів товарів, послуг і робіт.

2. Несправедлива підприємницька практика у відносинах із споживачами забороняється.

3. Споживачі продуктів, товарів, послуг і робіт мають право на адекватну і правдиву інформацію, на захист свого здоров'я, економічних інтересів, на забезпечення своєї безпеки, на свободу вибору і на об'єднані колективні дії для захисту своїх прав.

Стаття 49. Право на охорону здоров'я

1. Кожен має право на доступ до отримання медичної допомоги та медичних послуг, що потрібні йому за станом здоров'я.

2. Держава гарантує кожному надання мінімального обсягу безоплатних медичних послуг та безоплатної медичної допомоги в екстрених випадках, що встановлені законом.

3. Держава запроваджує і підтримує обов'язкове медичне страхування. Кожен має право на вільний вибір медичного страховика.

4. Держава впроваджує програми профілактичних заходів, дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя.

Стаття 50. Право на безпечне довкілля

1. Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

2. Кожен має право на забезпечення біологічної безпеки через унеможливлення штучного або природного заносу та розповсюдження на території держави патогенних збудників та токсинів.

3. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчо-

здійснення підприємницької діяльності суб'єктів, що займають монопольне становище на ринку, визначаються законом.

6. Інвестиційна діяльність кожного захищається **та заохочується** законом. Іноземному інвестору гарантується вивіз прибутку та вкладеного капіталу.

Стаття 48. Захист прав споживачів

1. Держава захищає права споживачів, встановлює вимоги щодо якості та безпечності існуючих видів продуктів, товарів послуг та робіт.

2. Забороняється оманлива або прихована реклама, а також інша несправедлива торгівельна практика щодо споживачів.

3. Кожен має право на доступ до інформації про властивості та якість представлених на ринку продуктів, товарів, послуг та робіт.

4. Споживачі продуктів, товарів, послуг і робіт мають право на адекватну і правдиву інформацію, на захист свого здоров'я, економічних інтересів, на забезпечення своєї безпеки, на свободу вибору і на об'єднані колективні дії для захисту своїх прав.

Стаття 49. Право на охорону здоров'я

1. Кожен має право на доступ до отримання медичної допомоги та медичних послуг, що потрібні йому за станом здоров'я.

2. Держава гарантує кожному надання мінімального обсягу безоплатних медичних послуг та безоплатної медичної допомоги в екстрених випадках, що встановлені законом.

3. **Кожен, хто потребує обстеження чи лікування, але неспроможний оплатити їх вартість, має право на кредитну пільгову допомогу держави або органів місцевого самоврядування**. Держава **запроваджує власні, а також сприяє недержавним системам медичного** страхування. Кожен має право на вільний вибір медичного страховика.

4. Держава впроваджує програми профілактичних заходів, дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя.

Стаття 50. Право на безпечне довкілля

1. Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

2. **Держава дбає про недопущення заносу та розповсюдження на її території небезпечних для людей, тварин та рослин токсинів і збудників**.

3. **Кожен має право на доступ** до інформації про стан довкілля, **якість води, харчових продуктів,** лікарських засобів, продукції біотехнологічного по-

вих продуктів, питної води, лікарських засобів, продукції біотехнологічного походження, предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Стаття 51. Право на звернення

1. Кожен має право направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, інших суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у розумний строк.

Стаття 52. Свобода пересування і проживання

1. Кожен, хто законно перебуває на території України, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах її території чи вільно залишати її.

Стаття 53. Невідчужуваність і непорушність прав людини

1. Права людини і основоположні свободи є невідчужуваними та непорушними. Права людини і основоположні свободи, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

2. Конституційні права і основоположні свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

3. Юридичні особи володіють основними правами, закріпленими в цій Конституції, якщо це не суперечить природі відповідного права.

4. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу конституційних прав і основоположних свобод.

Стаття 54. Право на справедливий суд

1. Кожен має право на ефективний захист судом своїх порушених прав, свобод, а також інтересів.

2. Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним, безстороннім і компетентним судом, створеним відповідно до закону, який на підставі Конституції і закону має вирішити спір щодо його прав, свобод та обов'язків або встановити обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього обвинувачення. Рішення суду проголошується публічно.

ходження, предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Стаття 51. Право на звернення

Перенесено у ст. 33-1 як частина права на належне врядування.

Стаття 52. Свобода пересування і проживання

1. Кожен, хто законно перебуває на території України, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах її території чи вільно залишати її.

2. **Кожен має право користуватися всіма належними йому правами і свободами незалежно від того, на якій частині території України він живе чи перебуває.**

Стаття 53. Невідчужуваність і непорушність прав людини

1. Права людини і основоположні свободи є невідчужуваними та непорушними. Права людини і основоположні свободи, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

2. Конституційні права і основоположні свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

3. Юридичні особи **володіють правами і свободами**, закріпленими в цій Конституції, якщо це не суперечить природі відповідного права.

4. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається **порушення** конституційних прав і основоположних свобод.

5. **Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.**

Стаття 54. Право на справедливий суд

1. Кожен має право на ефективний захист судом своїх порушених прав, свобод, а також інтересів.

2. Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним, безстороннім і компетентним судом, створеним відповідно до закону, який на підставі Конституції і закону має вирішити спір щодо його прав, свобод та обов'язків або встановити обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього обвинувачення.

3. Кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право на провадження судом присяжних.

4. Кожен обвинувачений у вчиненні правопорушення має щонайменше такі права:

1) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і підстави обвинувачення, висунутого проти нього;

2) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;

3) захищати себе особисто або користуватися юридичною допомогою захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника, – одержувати юридичну допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;

4) допитувати свідків обвинувачення або вимагати щоб їх допитали, а також вимагати виклику і допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення;

5) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею – одержувати безоплатну допомогу перекладача.

5. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

6. Кожен має право звертатися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, передбачених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом.

7. Кожен, кого засуджено за будь-який злочин, має право на те, щоб його засудження і вирок були переглянуті вищою судовою інстанцією згідно з законом.

8. У разі скасування вироку суду як несправедливого або неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним чи несправедливим засудженням.

9. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх порушених прав і свобод до міжнародних судових установ, юрисдикцію яких визнає Україна.

3. Кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право на провадження судом присяжних.

4. **Судове рішення проголошується публічно, але засоби масової інформації і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом судового розгляду або його частини в інтересах громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо цього вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя**.

5. Кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права:

1) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і підстави обвинувачення, висунутого проти нього;

2) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;

3) захищати себе особисто або користуватися юридичною допомогою захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати юридичну допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;

4) допитувати свідків обвинувачення або вимагати щоб їх допитали, а також вимагати виклику і допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення;

5) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею – одержувати безоплатну допомогу перекладача.

6. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

7. Кожен має право звертатися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, передбачених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом.

8. Кожен, кого засуджено за будь-який злочин, має право на те, щоб його засудження і вирок були переглянуті вищою судовою інстанцією згідно з законом.

9. У разі скасування вироку суду як несправедливого або неправосудного, держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним чи несправедливим засудженням.

10. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх порушених прав і свобод до міжнародних судових установ, юрисдикцію яких визнає Україна.

Стаття 56. Невиконання злочинних розпоряджень і наказів

1. Ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази.

2. За віддання і виконання злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

Стаття 57. Право не бути повторно засудженим

1. Нікого не може бути вдруге притягнено до суду або покарано в порядку кримінального провадження за правопорушення, за яке його вже було остаточно виправдано або засуджено відповідно до закону.

2. Відновлення провадження у справі згідно із законом та кримінальною процедурою можливо лише за наявності нових або нововиявлених фактів чи в разі виявлення суттєвих недоліків у попередньому судовому розгляді, які могли вплинути на результати розгляду справи.

3. Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Стаття 58. Відмова давати показання щодо себе. Права засудженого

1. Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.

2. Засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

Стаття 59. Відшкодування за рахунок держави завданої шкоди

1. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Стаття 60. Право знати свої права і обов'язки

1. Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.

2. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

3. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Стаття 56. Невиконання злочинних розпоряджень і наказів

1. Ніхто не зобов'язаний **виконувати злочинні** розпорядження чи накази.

2. За віддання і виконання злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

Стаття 57. Право не бути повторно засудженим

1. Нікого не може бути вдруге притягнено до суду або покарано в порядку кримінального провадження за правопорушення, за яке його вже було остаточно виправдано або засуджено відповідно до закону.

2. Відновлення провадження у справі згідно із законом та кримінальною процедурою можливо лише за наявності нових або нововиявлених фактів чи в разі виявлення суттєвих недоліків у попередньому судовому розгляді, які могли вплинути на результати розгляду справи.

Частину 3 вилучено.

Стаття 58. Відмова давати показання щодо себе, права засудженого

1. Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї **та** близьких родичів, коло яких визначається законом.

2. Засуджений користується **всіма правами і основоположними свободами**, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

Стаття 59. Відшкодування за рахунок держави завданої шкоди

Перенесено у ст. 33-1 як частину права на належне врядування.

Стаття 60. Право знати свої права і обов'язки

1. Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.

2. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки людини, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

3. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права, свободи і обов'язки людини, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Стаття 62. Право на правову допомогу

1. Кожен має право на правову допомогу. Кожен є вільним у виборі свого представника або захисника своїх прав. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно.

2. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

3. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Стаття 62. Право на правову допомогу

1. Кожен має право на правову допомогу. Кожен є вільним у виборі свого представника або захисника своїх прав. **Органам досудового розслідування, державному обвинувачеві, суду забороняється довільно втручатися у вибір особою свого захисника, перешкоджати його участі у справі**. У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безоплатно.

2. **Для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях діє самоврядна організація – адвокатура**.

3. Кожен, **чия справа не розглядається судом**, має право звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

4. Зміст спілкування особи зі своїм представником або захисником прав є таємницею.

Стаття 63. Необмеженість прав і свобод

1. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

2. В умовах воєнного або надзвичайного стану законом можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 21, 23, 24, частиною першою і другою статті 25, статтями 26, 28, 29, частиною третьою статті 30, частиною п'ятою статті 32, статтею 39, частиною першою статті 41, статтями 42, 43, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 цієї Конституції.

Стаття 63. Необмеженість прав і свобод

1. Конституційні **права і свободи не можуть** бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

2. В умовах воєнного або надзвичайного стану законом можуть встановлюватися окремі обмеження **на здійснення** прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. **Не підлягає обмеженню здійснення прав** і свобод, передбачені статтями 21, 23, 24, частиною першою і другою статті 25, статтями 26, 28, 29, частиною третьою статті 30, частиною п'ятою статті 32, статтею 39, частиною першою статті 41, статтями 42, 43, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 цієї Конституції.

Стаття 65. Обов'язок кожного не заподіювати шкоду

1. Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Стаття 65. Обов'язок кожного не заподіювати шкоду

1. Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду **природній та культурній спадщині України**, відшкодовувати завдані ним збитки.

Стаття 66. Обов'язок сплачувати податки

1. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

2. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом.

Стаття 66. Обов'язок сплачувати податки

1. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

2. **Розмір податків і зборів не повинен становити загрозу правам і свободам людини. Нагляд за поміркованістю податків і зборів покладається на Президента України**.

Стаття 68. Заборона зловживання правом

1. Жодне із закріплених в цій Конституції прав і свобод не може тлумачитись всупереч суті основного права або як таке, що надає право займатися

Стаття 68. Заборона зловживання правом

1. Жодне із закріплених в цій Конституції прав і свобод не може тлумачитись всупереч **його суті** або як таке, що дозволяє займатися діяльністю або

діяльністю або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування конституційних прав і свобод або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це дозволяє Конституція України.

2. Обмеження на здійснення прав і свобод, передбачені цією Конституцією, не можуть бути застосовані для досягнення жодних інших цілей ніж ті, для яких вони були встановлені.

вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування конституційних прав і **свобод** або на **обмеження у їх здійсненні** в більшому обсязі, ніж це дозволяє Конституція України.

2. **Притягнення особи до юридичної відповідальності одного виду за наявності очевидних підстав для притягнення її до відповідальності іншого виду, є зловживанням правом**.

3. Обмеження на здійснення прав і свобод, передбачених цією Конституцією, не можуть бути застосовані для досягнення жодних інших цілей ніж ті, для яких вони були встановлені.

4. **Жодне із передбачених Конституцією прав і свобод не повинно тлумачитися як таке, що обмежує або шкодить правам і свободам, визнаним міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України**.

Огляд законотворчих зусиль Робочої групи з питань децентралізації

Результатом зусиль Робочої групи з питань децентралізації став проект ЗУ «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіального устрою та місцевого самоврядування», внесений Президентом України П. Порошенком до ВРУ, де він (після необхідного висновку Конституційного Суду України) здобув підтримку більшості голосів народних депутатів. Нижче ми подаємо низку зауважень критичного змісту, які є не стільки політичними, скільки юридичними застереженнями до тексту.

По-перше, в пункті 29 статті 85 проекту змін до Конституції йдеться про те, що до повноважень ВРУ належить «утворення і ліквідація громад, районів, областей». Проте в подальшому у статті 113 проекту стверджується, що адміністративно-територіальними одиницями України є «громади, райони, регіони». Таким чином, можливість модифікації статусу АР Крим ніби взагалі вилучається із парламентської компетенції. Адже за проектом АР Крим є одним з «регіонів», утворення і ліквідація яких до компетенції ВРУ (за проектом) не належить.

По-друге, законопроект запроваджує паралельно дві офіційні назви для одних і тих самих територіальних одиниць: «область» та «регіон». Навряд чи паралельне існування «Харківської області» та «Харківського регіону», кордони яких повністю збігаються, відповідає класичним засадам юридичної техніки, тим більше юридичної техніки конституційного рівня.

По-третє, в частині 4 статті 119 проекту констатується наявність «територіальних органів центральних органів виконавчої влади». Подібним словосполученням у конституційний словник запроваджується конструкція «органів від органів», що є вочевидь невиправданим не лише з формально-логічної точки зору, а й й з точки зору управлінської доцільності.

По-четверте, проект називає (стаття 113) окремі частини території України «громадами», а їх людський субстрат – тобто населення цих територій – «територіальними громадами». Подібний підхід є термінологічно невдалим, можливо навіть парадоксальним. Якщо у випадку територіальних сутностей – областей в проекті застосовується додаткове поняття-назва «регіони», то для позначення різних сутностей (людей, з одного боку, і територій – з іншого) в проекті використовується одна й та сама родова назва – «громада». При цьому епітет «територіальна» відноситься не до «громади» як елементу територіального устрою, а до «громади» як сукупності людей – населення, що призводить до очевидної термінологічної (семантичної) плутанини.

По-п'яте, як це витікає з проекту, поняття міста як адміністративно-територіальної одиниці (за неочевидним винятком міст Києва та Севастополя) вилучається з Основного Закону. При цьому людський субстрат міста (його населення) пропонується називати «територіальною громадою», а територію міста – просто

«громадою». Очевидно, що такий підхід є надмірно «екстравагантним» по відношенню до традицій нашого офіційного та неофіційного слововживання.

По-шосте, ще більш серйозним недоліком є те, що віднині міста (незалежно від їх величини) входитимуть до складу не області чи регіону, а «району». Тобто місто, як адміністративно-територіальна одиниця – в контексті оновленого Основного Закону – також ніби зникає. Це означає, що традиційні органи самоврядування міст також вилучаються із слововжитку. Принаймні вони перестають бути міськими радами, меріями чи муніципалітетами. Натомість вони мають перетворитися на «ради громад», над якими віднині стоятимуть «районні ради». З точки зору еволюції класичних європейських політико-правових понять такий підхід виглядає невдалим.

Крім того, входження міст-мільйонерів до складу районів повинно призвести до того, що одні райони за своєю економічною, культурною та інфраструктурною потугою у десятки (якщо не сотні) разів переважатимуть інші райони. Наприклад, район, до складу якого входитиме Харків або Донецьк буде багатократно відрізнятися від району, до складу якого входитимуть міста рівня Валок, Острога або Косова. Незбалансованість, контраст у реальній економічній та культурній спроможності адміністративно-територіальних одиниць одного рангу і раніше був проблемою України. Однак тепер цей контраст суттєво збільшиться. Із адміністративною (економічною, культурною, інфраструктурною) збалансованістю територій буде справді покінчено.

По-сьоме, оскільки будь-яке місто за проектом визнається цілісною громадою, яка входить до складу району, невизначеною (найбільш, ймовірно, – негативною) стає доля існуючих районів у містах. Дуже схоже на те, що райони в містах мають зникнути разом із районними в містах органами самоврядування. Але якщо це справді так, то в чому тоді полягає ідея децентралізації на муніципальному рівні? Адже даний пакет змін до Конституції запроваджується саме за такими або подібними до них (демократизація тощо) гаслами.

Нарешті, останнє за переліком, але не за значущістю: проект децентралізації покликаний також вирішити проблему проявів сепаратизму на регіональному (обласному) рівні. Проте запропоновані у проекті конституційні важелі здаються для цього недостатніми. На наше переконання, з цією метою варто було б наважитися на встановлення представництва регіонів України не на самоврядному, а на державному рівні. Найкращим варіантом виглядає тут запровадження в Україні двопалатних Національних Зборів при збереженні унітарного устрою країни. Тим більше, що такий підхід є добре відомим в Європі (Польща, Франція, Італія, Нідерланди, Румунія, Хорватія, Чехія, Ірландія).

Огляд законопроектної діяльності Робочої групи з питань правосуддя та суміжних правових інститутів

Робоча група з питань правосуддя та суміжних правових інститутів розглянула важливі питання, пов'язані з формуванням суддівського корпусу, функціонуванням органів управління судової системи, статусом органів прокуратури та адвокатури, новим визначенням юрисдикції судів в Україні.

Як зазначалося в проекті змін до Конституції в частині правосуддя, вік призначення на посаду судді загальної юрисдикції в Україні було змінено з 25 до 30 років. При цьому мінімально необхідний для призначення стаж має підвищитися з трьох до п'яти років. Мінімально необхідний для призначення на посаду судді Конституційного Суду України стаж також підвищено з 10 до 15 років. Ценз осідлості при цьому скасовано.

Для суддів Конституційного Суду віднині передбачалися як обов'язкові попередні вимоги: притаманність високих моральних якостей; визнання високого рівня компетентності; неналежність до політичних партій чи профспілок; неучасть у будь-якій політичній діяльності; відсутність будь-якого представницького мандата; відмова від будь-яких оплачуваних посад, окрім наукових, викладацьких чи творчих. При цьому визначений Конституцією строк перебування судді Конституційного Суду України на посаді продовжено до досягнення ним віку 70 (замість 65) років.

Загальний імунітет суддів усіх судів в Україні запропоновано замінити більш вузьким – функціональним імунітетом. Зокрема, згоду на затримання та тримання судді під вартою має, за проектом, надавати не

ВРУ, а новостворений колегіальний орган: Вища рада правосуддя. Якщо раніше призначення судді на посаду здійснювалось перший раз на термін п'ять років Президентом України, а потім довічно – ВРУ, то за проектом змін таке призначення має бути відразу безстроковим. Призначення судді на посаду має нині здійснювати Президент України за поданням Вищої ради правосуддя. Причому все це має робитися на конкурсних засадах.

Якщо за Основним Законом звільнення суддів з посади здійснюється Президентом або ВРУ, то за проектом змін таке звільнення повинна здійснювати Вища рада правосуддя. Що ж стосується процедури звільнення з посади суддів Конституційного Суду України, то воно має вчинятися, за проектом, виключно самим Конституційним Судом України.

Проект реформи судоустрою передбачає створення нового органу: Вищої ради правосуддя, який складається з 21 члена. З яких: 10 членів є суддями, що їх обирають судді; 2 члени йдуть від адвокатів; 2 – від наукової спільноти; 2 – від прокуратури; 2 – від Президента України; 2 – від ВРУ; останнім членом Ради є Голова Верховного Суду України за посадою.

Що ж стосується компетенції Вищої ради правосуддя, то на неї, за проектом поправок, покладається: внесення подань про призначення суддів на посаду; ухвалення рішень щодо порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; розгляд скарг на рішення про притягнення суддів чи прокурорів до дисциплінарної відповідальності; ухвалення рішень про зняття суддів з посади; надання згоди на затримання судді чи тримання його під вартою; ухвалення рішень при тимчасове відсторонення судді від здійснення судочинства; вжиття заходів щодо забезпечення незалежності судді; ухвалення рішень про переведення суддів з одного суду до іншого.

Як вимагає законопроект, член Вищої ради правосуддя не може належати до політичних партій чи профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати будь-який представницький мандат, обіймати будь-які оплачувані посади (окрім Голови Верховного Суду), виконувати іншу оплачувану роботу, окрім наукової, викладацької або творчої.

Що ж стосується внесення змін до статусу прокуратури в Україні, то цей орган отримує, за проектом, значно вужче коло повноважень, ніж це передбачено чинною Конституцією України. Зокрема, на прокуратуру України, за проектом, покладається: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляд за негласною діяльністю органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначеному законом.

У свою чергу, на оновлену адвокатуру покладається: забезпечення права на захист від обвинувачення; представництво в суді; надання інших видів професійної правничої допомоги. При цьому передбачається, що захист від обвинувачення та представництво в суді мають здійснювати виключно професійні адвокати. При цьому законом можуть бути визначені винятки із цього правила щодо представництва в суді в трудових спорах; спорах щодо захисту соціальних прав; малозначних спорах; а також у випадках представництва малолітніх та неповнолітніх осіб, а також осіб, визнаних судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

На відміну від норм чинної Конституції України, проектний варіант містить у собі окреме положення про те, що незалежність адвокатури гарантується.

Новели законопроекту, які стосуються внесення змін до статусу Конституційного Суду України, зводяться до: якщо нині відбір суддів на посаду судді Конституційного Суду України не регулюється законом, то, за проектом, він має здійснюватися на конкурсних засадах у визначеному законом порядку; передбачено виокремлення бюджету Конституційного Суду із загального бюджету судової гілки влади та його формування з урахуванням пропозиції від Голови Конституційного Суду.

При цьому Конституційний Суд України позбавляється повноваження щодо офіційного тлумачення законів України. З іншого боку, проектом передбачається запровадження в Україні інституту індивідуальної конституційної скарги.

Що ж стосується новел у сфері конституційного регулювання виконання судових рішень, то проектом передбачається встановлення нового порядку, за яким контроль за здійсненням судових рішень поклада-

ється на сам суд. Для суддів Конституційного Суду віднині передбачалося як обов'язкові попередні вимоги: володіти високими моральними якостями; визнання високого рівня компетентності, що передбачає також запровадження нового порядку оцінювання відповідності займаній посаді кожного із суддів за за такими критеріями, як компетентність; професійна етика; доброчесність. Невідповідність судді займаній посаді за вказаними критеріями вважається підставою для звільнення судді з посади.

У випадку реорганізації чи ліквідації окремих судів, суддям цих судів, за проектом, надається право подати заяву про свою відставку або про їх подальшу участь у конкурсі на посаду в порядку, визначеному законом.

Про зміни в юрисдикції судів Україну проект йдеться про таке: віднині юрисдикція українських судів поширюватиметься на будь-які спори щодо прав, свобод, інтересів та обов'язків особи, а також на будь-яке кримінальне провадження проти людини. В окремих, передбачених законом випадках суди можуть розглядати також інші справи.

УМОВИ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ[1]. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

В умовах агресії Російської Федерації проти України, а також тимчасової окупації нею 7% території Луганської і Донецької областей, анексії АР Крим окремим напрямом аналізу стає оцінка дотримання прав людини в рамках міжнародного гуманітарного права. Основу його, як відомо, становлять чотири Женевські конвенції (1949 р.) і два Додаткових протоколи до них (1977 р.), ратифіковані Україною. За даними Управління ООН з координації гуманітарних питань, за період із середини квітня 2014 р. до 27 липня 2015 р. у ході збройного конфлікту на сході України загинуло 6 тис. 832 людини, більш як 17 тис. – поранено, близько 2,3 млн – залишили домівки[2].

Незважаючи на те, що події в АР Крим та Донбасі кваліфікуються як збройний конфлікт міжнародного або е міжнародного характеру, протягом 2015 р. провідні міжнародні організації прийняли відповідні рішення щодо засудження актів агресії Російської Федерації проти України та необхідності вирішення численних практичних проблем для забезпечення прав людини в умовах збройного конфлікту і окупації. Забезпечення прав людини в Україні стало одним із наріжних каменів резолюцій Ради Безпеки ООН, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, ПАРЄ, присвячених гуманітарній ситуації з біженцями і вимушеними переселенцями, викраденим і незаконно затримуваним в РФ громадянам України, порушень Мінських домовленостей щодо припинення вогню[3].

Новели законодавства

Важливою подією для України стало приєднання до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень, яка зобов'язує державу вжити заходів для кваліфікації насильницьких зникнень як злочинів за національним правом, а поширену чи систематичну практику насильницьких зникнень визначати як злочин проти людяності[4].

Законодавчою новелою стало офіційне визначення дати початку тимчасової окупації частини території України – 20 лютого 2014 р., що було відображено в декількох законах[5]. Завдяки низці законодавчих ініціатив посилено соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей у сферах оподаткування, стра-

---

1 Підготовлений *К. Гайдей*, юристом громадської організації «ДЕСЯТЕ КВІТНЯ» та *Є. Григоренко*, доцентом кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

2 Режим доступу: http://tsn.ua/ato/v-oon-oprilyudnili-kilkist-zhertv-viyni-na-donbasi-476638.html

3 Резолюція Ради Безпеки ООН 2202 (2015) від 17 лютого 2015 р. – Режим доступу: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2202.pdf; Гельсінська Декларація і Резолюції, прийняті Парламентською Асамблеєю ОБСЄ, 5–9 липня 2015 р. – Режим доступу: http://www.oscepa.org/publications/all-documents/annual-sessions/2015-helsinki/declaration-3/2977-2015-helsinki-declaration-eng/file; Резолюція 2028 (2015) «Гуманітарна ситуація українських біженців і вимушених переселенців» Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27 січня 2015 р. – Режим доступу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21480&lang=en.

4 ЗУ «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень» від 17.06.2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/525-19.

5 Див. наприклад, ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації» від 15 вересня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/685-19; частини 2 статті 1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18

хового та пенсійного забезпечення, обрахування стажу роботи, забезпечення житлом, доступу до освіти та медико-психологічної реабілітації[1].

Враховуючи положення міжнародного гуманітарного права, парламент прийняв ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства», яким створено необхідну правову основу для визначення статусу іноземців-комбатантів, які беруть участь у збройному конфлікті з обох сторін[2].

Прийняттю Закону сприяв й той факт, що після початку формування на добровольчій основі спеціальних підрозділів МВС України та батальйонів територіальної оборони Збройних Сил України до зони антитерористичної операції (далі – АТО) почали самостійно прибувати іноземці з військовим досвідом. Частина з них, попри відсутність на те правових підстав, брали та беруть участь у бойових діях. Водночас в ЗУ «Про військовий обов'язок та військову службу», «Про Збройні Сили України» та «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» не передбачено проходження військової служби іноземцями. Таким чином, дії іноземців, підпадали, як мінімум, під ознаки статті 263 КК України («Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами»).

Міжнародна практика визнає, з одного боку, право дієздатної особи на службу за контрактом у легальних військових формуваннях поза межами держави, з іншого – можливість найму іноземних громадян на контрактній основі для військової служби у національних збройних силах. За таким принципом, зокрема, сформовані французький «Іноземний легіон», підрозділи у Збройних Силах Сполученого Королівства, швейцарські гвардійці Ватикану тощо.

Таким чином, Законом була закріплена можливість комплектування Збройних Сил України іноземцями та особами без громадянства, які бажають захищати територіальну цілісність і державний суверенітет України нарівні з українськими громадянами. Одночасно був встановлений порядок проходження зазначеними категоріями осіб військової служби за контрактом та визначені їх зобов'язання, вдосконалено їх правовий статус та імміграційні вимоги[3].

Завдяки зазначеному вище Закону, в новій редакції була викладена стаття 447 КК України («Найманство»), в якій посилено відповідальність за вербування, фінансування, матеріальне забезпечення, навчання найманців, а також надано більш деталізоване визначення поняття «найманець» з урахуванням положень Міжнародної конвенції ООН про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням і навчанням найманців (1989 р.). Наразі стаття 447 КК України визначено найманця як особу, спеціально завербовану, щоб брати на території України чи території інших держав участь у збройному конфлікті, воєнних або насильницьких діях, спрямованих на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу, захоплення державної влади, перешкоджання діяльності органів державної влади чи порушення територіальної цілісності.

Протягом 2015 р. законодавець більш ретельно розробив правову регламентацію волонтерської діяльності, доповнивши ЗУ «Про волонтерську діяльність» низкою положень, серед яких основні зміни сто-

---

[1] ЗУ «Про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування військовим збором грошового забезпечення військовослужбовців та інших осіб, які беруть безпосередню участь в антитерористичній операції» від 18 червня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/548-19; ЗУ «Про внесення зміни до статті 8 ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовос лужбовців та членів їх сімей» від 5 березня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/242-viii;
ЗУ «Про внесення змін до статті 10-1 ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 19 травня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/448-19;
ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення встановлених законом гарантій працівникам, призваним на військову службу» від 3 листопада 2015 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/734-19;
ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо виплати одноразової грошової допомоги волонтерам, добровольцям, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, та членам сімей загиблих» від 3 листопада 2015 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/735-19

[2] ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства» від 6 жовтня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/716-19.

[3] ЗУ «Про Збройні Сили України», стаття 5 «Комплектування Збройних Сил України»; ЗУ «Про військовий обов'язок та військову службу» (глава III-1 «Особливості прийняття на військову службу та проходження військової служби у збройних силах України іноземцями та особами без грома дянства»); Статут внутрішньої служби Збройних Сил України (розділ «Зобов'язання іноземця та особи без громадянства»); частина 18 стаття 4 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», пункт 9 частина 2 стаття 4 ЗУ «Про імміграцію».

суються питань реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності; регламентації діяльності організацій та установ, що залучають до своєї діяльності волонтерів; виплат грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій та збройних конфліктів; правового статусу волонтерів; порядку укладання договорів про провадження волонтерської діяльності і договорів про надання волонтерської допомоги[1].

Роль волонтерської діяльності важко недооцінити. Згідно з офіційними даними станом на 6 серпня 2015 р. у рамках акції «Підтримай Українську армію» на рахунки Міністерства оборони України в якості допомоги Збройним Силам від юридичних і фізичних осіб надійшло 159 млн 354 тис. грн., з них у 2015 р. – 6 млн 73 тис. грн. При цьому 144,833 млн грн. – грошові перекази на матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України, а ще 1 млн 149,6 тис. грн. було перераховано за допомогою дзвінків на єдиний мобільний номер «565» на підтримку Української армії[2].

Впродовж 2015 р. депутати спробували розширити коло функцій органів військової прокуратури з тим, аби останні виконували «функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина» в умовах проведення АТО. У запропонованому законопроекті від 28 травня 2015 р. № 2967 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо окремих питань удосконалення забезпечення діяльності органів військової прокуратури)», крім того, передбачалося закріпити кількісний склад органів військової прокуратури, а службу в них прирівняти до виконання військового обов'язку. Проте через суперечливість цих та інших новел з чинним ЗУ «Про прокуратуру» законопроект був направлений на доопрацювання.

Оцінюючи реальні можливості держави та складність правового статусу непідконтрольних Україні територій, ВРУ прийняла Постанову від 21 травня 2015 р. щодо схвалення Заяви ВР України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»[3]. Основними положеннями Заяви є проголошення повної відповідальності Російської Федерації за дотримання прав людини і виконання відповідних міжнародних договорів на анексованій та тимчасово окупованій території України. Враховуючи, що Російська Федерація фактично окупувала і контролює частину Донецької і Луганської областей, вона також відповідає за дотримання і захист прав людини на цих територіях як за міжнародним гуманітарним правом, так і за міжнародним правом із захисту прав людини. Одночасно Україна буде інформувати генеральних секретарів ООН та Ради Європи про стан безпеки в Донецькій та Луганській областях та про зміну території, на яку поширюється відступ України від зазначених зобов'язань.

У відповідь на повідомлення про протиправні наміри провести псевдовибори в окремих районах Донецької та Луганської областей України 18 жовтня та 1 листопада 2015 р. Україною було вжито заходи офіційного характеру: прийнято Постанову ВР України від 6 жовтня 2015 р. «Про Звернення ВРУ до держав-партнерів (демократичних держав світу) та міжнародних організацій щодо намірів проведення незаконних виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей» з викладенням позиції України про незаконність проведення подібних псевдовиборів ані за українським національним законодавством, ані за міжнародними стандартами ОБСЄ, про вплив Російської Федерації на території, підконтрольні бойовикам, а також про вимоги України щодо відновлення територіальної цілісності України, включаючи АР Крим[4].

---

1 ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» від 5 березня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/246-19/paran10#n10.

2 Інформаційне повідомлення / Міністерство оборони України. – 6 серпня 2015 р. – Режим доступу: http://www.mil.gov.ua/news/2015/08/06/v-ramkah-akczii-pidtrimaj-ukrainsku-armiyu-na-rahunki-ministerstva-oboroni-ukraini-nadijshlo-159-miljoniv-354-tisyachi-griven--/.

3 Постанова ВР України «Про Заяву ВРУ «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» від 21 травня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/462-19.

4 Постанова ВР України «Про Звернення ВРУ до держав-партнерів (демократичних держав світу) та міжнародних організацій щодо намірів проведення незаконних виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 6 жовтня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/717-19#n9.

Право на свободу пересування в Україні від 4 червня 2015 р. регулюється Постановою КМУ, якою затверджено Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї . Згідно з Порядком встановлено три контрольні пункти в'їзду на тимчасово окуповану територію України і виїзду з неї[1] для автомобільного сполучення та чотири контрольні пункти – для залізничного сполучення. Контрольні пункти працюють цілодобово і здійснюють прикордонний, митний та інші види контролю, а додержання громадського порядку забезпечується органами внутрішніх справ у взаємодії з іншими контрольними органами і службами. Передбачений вичерпний перелік підстав отримання спеціальних дозволів, а також вичерпні переліки умов, за яких уповноважені посадові особи підрозділу охорони державного кордону відмовляють у в'їзді на тимчасово окуповану територію України або виїзді з неї.

Права військовослужбовців

Врегулювання прав військовослужбовців відбулося внесенням до Податкового кодексу України доповнення про тимчасове, на період проведення АТО, звільнення військовослужбовців від оподаткування військовим збором[2]. У ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» посилені гарантії забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями, а також зазнали змін:

– стаття 8, згідно з якою відтепер час перебування громадян України на військовій службі зараховується до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби;

– стаття 10-1, присвячена праву військовослужбовців на відпустки, найзначнішою новелою якої стало встановлення порядку перенесення щорічної основної відпустки на наступний рік і надання військовослужбовцям у такому разі дозволу за бажанням об'єднувати щорічні основні відпустки за два роки[3].

У 2015 р. прийнято законодавчі зміни, якими посилено відповідальність за порушення встановлених законом гарантій працівникам, призваним на військову службу, відповідні зміни внесені до Кодексу законів про працю України та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Цими ж змінами передбачено, що військовослужбовці, яких засуджено до тримання в дисциплінарному батальйоні, та члени їх сімей не втрачають права на пільги[4].

Відтепер пенсії, призначені інвалідам війни і сім'ям військовослужбовців, не підлягають оподаткуванню навіть у разі перевищення трьох розмірів мінімальної заробітної плати відповідно до змін, введених ЗУ «Про внесення зміни до статті 164 Податкового кодексу України щодо оподаткування пенсій інвалідів війни та деяких інших категорій осіб» від 17 липня 2015 р.[5]

ЗУ від 3 листопада 2015 р. додано абзац шостий до пункту 1 статті 11 ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо проходження особами, які брали безпосередню участь в АТО чи виконували службово-бойові завдання в екстремальних (бойових) умовах, в обов'язковому порядку безоплатної психологічної, медико-психологічної реабілітації у відповідних центрах з відшкодуванням вартості проїзду до цих центрів і назад[6]. Наразі порядок проведення реабілітації та відшкодування вартості проїзду повинен бути встановлений КМУ.

---

1 Постанова КМ України «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» від 4 червня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF

2 ЗУ «Про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування військовим збором грошового забезпечення військовослужбовців та інших осіб, які беруть безпосередню участь в антитерористичній операції» від 18 червня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/548-19

3 ЗУ «Про внесення змін до статті 10-1 ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 19 травня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/448-19

4 ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення встановлених законом гарантій працівникам, призваним на військову службу» від 3 листопада 2015 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/734-19.

5 ЗУ «Про внесення зміни до статті 164 Податкового кодексу України щодо оподаткування пенсій інвалідів війни та деяких інших категорій осіб» від 17 липня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/653-19

6 ЗУ «Про внесення зміни до статті 11 ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 3 листопада 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-viii

На законодавчому рівні були посилені заходи державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей; дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення АТО, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту; дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи. Зазначені категорії осіб забезпечуються державною цільовою підтримкою для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах до закінчення навчальних закладів, але не довше, ніж до досягнення ними 23 років[1].

Одночасно законодавчі зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України посилили відповідальність військовослужбовців. Переважна частина змін стосується адміністративних правопорушень, для яких у відповідному Кодексі було створено нову главу 13-Б «Військові адміністративні правопорушення», яка містить 11 нових складів правопорушень: «Відмова від виконання наказу або інших законних вимог командира (начальника)», «Самовільне залишення військової частини або місця служби», «Необережне знищення або пошкодження військового майна», «Недбале ставлення до військової служби» тощо. Більшість із нововведених адміністративних правопорушень тягне за собою новий вид адміністративних стягнень – арешт з утриманням на гауптвахті строком до 10 діб, який, втім, не буде застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

Командирам в умовах особливого періоду надано більше повноважень з використання заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї з метою затримання військовослужбовця у разі його непокори, опору чи погрози начальнику, застосування ним насильства, самовільного залишення бойових позицій та визначених місць дислокації військових частин (підрозділів) у районах виконання бойових завдань (стаття 22-1 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, частини 4 статті 6 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України)[2].

Проблемні питання дотримання прав людини

З метою регулювання пересувань у районі проведення АТО СБУ оголосила про введення з 21 січня 2015 р. Тимчасового порядку здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів уздовж лінії розмежування в межах Донецької та Луганської областей. Згідно з Тимчасовим порядком, усі пересування в/із зони АТО повинні здійснюватися через шість визначених і контрольованих урядом контрольно-пропускних пунктів (КПП) на автомобільному транспорті, розташованих уздовж шести основних коридорів.

Тимчасовий порядок також визначає, що всі особи при в'їзді або виїзді із зони АТО повинні мати документи, що посвідчують особу, і дозвіл. Визначається вісім підстав для надання такого дозволу фізичним особам, проте відсутня підстава видачі дозволу з міркувань особистої безпеки особи. Для отримання дозволу фізичній особі необхідно подати або надіслати каналами поштового, електронного зв'язку або подати до координаційного центру, координаційної групи, контрольного пункту в'їзду/виїзду, блокпосту першого рубежу встановлений перелік документів, який включає: заяву; копію документів, що посвідчують особу; копію документа, що підтверджує мету виїзду на неконтрольовану територію; копію свідоцтва про народження дитини, яка буде перетинати лінію зіткнення та інші. У разі подання документів засобами електронного зв'язку, подаються їх електронні копії.

Населення, яке проживає в зоні АТО, доволі часто залишається без постачання електроенергії, що значно обмежує доступ таких осіб до інтернету і тому обмежує їх право на подання документів для отри-

[1] ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» від 14 травня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/425-19

[2] ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладення обов'язків в особливий період» від 5 лютого 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-19

мання дозволу засобами електронного зв'язку, хоча такі нововведення значно полегшують процедуру отримання дозволу для більшості мешканців населених пунктів, що знаходяться в зоні АТО.

Дозвіл фізичній особі надається на підставі заявок: протягом 10 діб через відповідний підрозділ з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до смуги безпеки вздовж лінії зіткнення, блокпости першого рубежу; протягом доби через контрольні пункти в'їзду/виїзду або блокпости першого рубежу на напрямках руху при наявності відповідних документів (документи про смерть або хворобу близьких осіб; документ, що підтверджує місце поховання близьких осіб) за письмовим (усним) погодженням керівників координаційного центру та координаційної групи.

Серед основних недоліків регулювання видачі дозволів слід відзначити відсутність конкретних адміністративних або судових процедур для оскарження відмови у видачі дозволу. Також незрозумілим залишається статус і сутність запровадженого Тимчасового порядку, адже його повний текст не був офіційно опублікований, а лише оприлюднений на офіційному сайті Державної фіскальної служби України (далі – ДФСУ) та СБУ[1].

Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (далі – СММ) 6 травня 2015 р. представила тематичний звіт «Захист мирного населення та свобода пересування в Донецькій і Луганській областях»[2], в якому були зазначені основні недоліки впровадження Тимчасового порядку. Низка недоліків після публікації звіту була усунута вже в червні 2015 р., проте практичні перешкоди і складнощі отримання дозволів, а також проблеми фактичного в'їзду та виїзду із зони АТО залишаються актуальними.

Інший тематичний звіт спостерігачів СММ «Свобода пересування через адміністративний кордон з Кримом» був представлений 19 червня 2015 р.[3] У звіті СММ звернула увагу на труднощі при перетині адміністративного кордону між АР Крим і прилеглою Херсонською областю. Передусім мешканці АР Крим, які зараз перебувають під контролем Російської Федерації, стикаються з проблемами, що стосуються громадянства і паспортизації.

Для отримання нового українського паспорта мешканцям тимчасово окупованої території слід їхати до материкової частини України. При цьому примусове автоматичне набуття громадянства Російської Федерації громадянами України, що проживають в Криму, не визнається Україною, а також не вважається підставою для втрати громадянства України. Оскільки українська влада відмовилась визнавати документи, видані жителям Криму в період після втрати контролю над півостровом, в'їзд на територію материкової України з Криму за виданим в Криму російським паспортом неможливий.

Це спричинило ситуацію, за якою багато осіб володіють двома паспортами – українським і російським. Такі особи користуються українським паспортом для перетину адміністративного кордону між Кримом і Херсонською областю, проте доволі часто стикаються з додатковими перевірками, негативним ставленням українських прикордонників, тривалими опитуваннями, обшуками, що супроводжувалися в окремих випадках знищенням російських паспортів. Також повідомляється про довгі черги та повільну процедуру перевірки документів по обидві сторони адміністративного кордону, відсутність чітко позначених митних зон (червоного та зеленого коридору) на пунктах перетину адміністративного кордону на українській стороні і про проблеми корупції.

З метою подолання зазначених практичних проблем було створено платформу для співробітництва між прикордонною службою та деякими громадськими організаціями, зокрема, УГСПЛ, що дозволило зменшити кількість зазначених труднощів. Переміщення населення з тимчасово окупованої території України

---

1 Оновлений тимчасовий порядок в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) станом на 20.10.2015 р. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136476&cat_id=135945

2 Тематичний звіт «Захист мирного населення та свобода пересування в Донецькій і Луганській областях» / ОБСЄ, Спеціальна моніторингова місія в Україні. – 6 травня 2015. – Режим доступу: http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/157021?download=true

3 Тематичний звіт «Свобода пересування через адміністративний кордон з Кримом» / ОБСЄ, Спеціальна моніторингова місія в Україні. – 19 червня 2015 р. – Режим доступу: http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/172121?download=true

до материкової її частини і назад значно ускладнилось припиненням транспортного сполучення з Кримом, а саме припиненням автобусних перевезень і залізничних пасажирських та вантажних перевезень. Усі три контрольні пункти в'їзду на тимчасово окуповану територію України і виїзду з неї для автомобільного сполучення можна перетнути виключно пішки або на приватному авто. Іншою проблемою є складнощі в'їзду на тимчасово окуповану територію кримських татар і осіб з явною проукраїнською позицією, які піддаються довгим опитуванням, обшукам, а в окремих випадках – допитам і затриманням.

Особливої уваги з боку держави потребував процес місцевих виборів (25 жовтня 2015 р.) у населених пунктах зони АТО. Слід зазначити, що голосування успішно пройшло в Донецькій і Луганській областях – в десяти містах обласного та дев'яти містах районного значення Донецької області, а також у трьох містах обласного і п'яти містах районного значення Луганської області.

Проте в окремих містах, а саме Маріуполі та Красноармійську (Донецька область) та Сватові (Луганська область), вибори не відбулися. У м. Сватово вибори були визнані такими, що не відбулися, через грубу помилку у виборчих бюлетенях. Сватівська міська виборча комісія у разі, якщо партія не висувала в окрузі кандидата, не включала цю партію у бюлетень по відповідному округу, відповідно позбавивши голосів такі партії.

У Маріуполі та Красноармійську 25 жовтня голосування не відбулося через те, що Маріупольська та Красноармійська міські виборчі комісії не забезпечили передачу виборчих бюлетенів дільничним комісіям. ЗУ від 10 листопада 2015 р. було прийнято рішення провести чергові вибори депутатів Красноармійської міської ради, Красноармійського міського голови (Донецька область) та депутатів Маріупольської міської ради, Маріупольського міського голови (Донецька область) у неділю 29 листопада 2015 р., які успішно відбулися в призначений час.

Порушення прав військовослужбовців у сфері пенсійного забезпечення

ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 № 2262-XII встановлено, що держава гарантує гідне пенсійне забезпечення осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, шляхом встановлення їм пенсій не нижче прожиткового мінімуму, визначеного законом, перерахунок призначених пенсій у зв'язку із збільшенням рівня грошового забезпечення, надання передбачених законодавством державних соціальних гарантій, вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на їх соціальний захист.

Проаналізувавши судову практику видно, що більшість справ у 2015 р. за участі військовослужбовців стосувалась призначення, нарахування та виплати пенсій військовослужбовцям і більшість з них були вирішені на користь останніх. Йдеться насамперед про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб у сфері перерахунку призначених пенсій у зв'язку із збільшенням рівня грошового забезпечення.

Грошове забезпечення військовослужбовців є їх середньомісячним заробітком, яке для обчислення їм пенсій визначається в порядку, встановленому законом[1]. Сьогодні грошове забезпечення військовослужбовців Збройних Сил поступово підвищується шляхом підвищення розміру щомісячної премії. Згідно з чинним законодавством, якщо проводиться підвищення грошового забезпечення військовослужбовців, то також повинен підвищуватися розмір пенсійного забезпечення осіб, які вже звільнені з військової служби.

Перерахунок пенсійного забезпечення звільнених з військової служби осіб проводиться на підставі низки нормативних документів, які наразі мають суперечності та розбіжності, в результаті чого КМ України

[1] Стаття 43 ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»; ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

та Пенсійний фонд України діють у різнобій, порушуючи положення ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб»[1].

Так, Преамбула ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби і деяких інших осіб» констатує, що «держава гарантує гідне пенсійне забезпечення осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, шляхом встановлення їм пенсій не нижче прожиткового мінімуму, визначеного законом, перерахунок призначених пенсій у зв'язку із збільшенням рівня грошового забезпечення...».

Згідно з Постановою КМ України «Про затвердження Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», перерахунок раніше призначених відповідно до ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» пенсій проводиться у разі прийняття рішення КМ України про зміну розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення для відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за Законом, або у зв'язку із введенням для них нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, установлених законодавством.

Водночас згідно з п.п. 23–24 Постанови Правління Пенсійного фонду України «Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», перерахунок раніше призначених пенсій проводиться органами, що призначають пенсії, в порядку, установленому статтею 63 ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Згідно із статтею 63 зазначеного Закону, про виникнення підстав для проведення перерахунку пенсій уповноважені структурні підрозділи зобов'язані у п'яти денний строк після прийняття відповідного нормативно-правового акта, на підставі якого змінюється хоча б один з видів грошового забезпечення для відповідних категорій осіб, повідомити про це орган, що призначає пенсії. Органи, що призначають пенсії, протягом п'яти робочих днів після надходження такого повідомлення подають до відповідних уповноважених структурних підрозділів списки осіб, яким необхідно провести перерахунок пенсії.

На практиці КМ У не ухвалює рішення про підвищення премії військовослужбовцям, посилаючись на те, що керівники державних органів мають право самостійно приймати рішення щодо встановлення розмірів щомісячних премій. Керівники державних органів, у свою чергу, ухвалюючи накази щодо підвищення премій, не подають їх на затвердження Міністерству юстиції України, мотивуючи таку бездіяльність тим, що потреби у цьому немає, оскільки такі накази не порушують права громадян. Внаслідок цього відповідні накази виконанню не підлягають, адже без реєстрації їх у Міністерстві юстиції України вважати їх нормативно-правовими актами не можна.

Деякими постановами Окружного адміністративного суду м. Києва позовні вимоги щодо перерахування пенсійного забезпечення у зв'язку з підвищенням розміру премій для військовослужбовців були задоволені (Постанови Суду № 9/97, 9/78). Але пенсіонерам, які звертаються до Пенсійного фонду України щодо перерахування пенсій, у більшості випадків відмовлено у перерахуванні пенсій.

У цьому контексті варто зазначити Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Вадима Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень частини 3 статті 63 ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», в якому Конституційний Суду України вирішив, що положення першого речення частини 3 статті 63 ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 р. з наступними змінами, згідно з якими «усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв'язку зі

[1] ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби і деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 р.; Постанова КМ України «Про затвердження Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 13 лютого 2008 р.; Постанова Правління Пенсійного фонду України «Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 30 січня 2007 р.

зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, або у зв'язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством», необхідно розуміти так, що до встановлених виключно законами України нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, на підставі введення яких усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку, належать лише надбавки, доплати, підвищення[1].

Рекомендації:

1. Уряду України, враховуючи членство в Раді Безпеки ООН, необхідно докласти зусиль щодо привернення більш широкої уваги до триваючої агресії Російської Федерації проти України, заохочення міжнародної спільноти до прийняття відповідних рішень і вжиття необхідних заходів для зупинення грубих порушень норм і принципів міжнародного права Російською Федерацією.

2. Міністерству оборони України, Генеральній прокуратурі України протягом 2016 р. запровадити заходи з дотримання норм міжнародного гуманітарного права в зоні проведення АТО і на тимчасово окупованих територіях; розробку механізму контролю за дотриманням норм міжнародного гуманітарного права військовослужбовцями Збройних Сил України; надання необхідних знань військовослужбовцям про зміст, обсяг і порядок застосування основ міжнародного гуманітарного права.

3. З метою належного забезпечення свободи пересування всіх громадян України необхідно встановити більш прозору процедуру надання дозволів для в'їзду/виїзду з неконтрольованих Україною територій, зменшивши роль суб'єктивного фактору та корупційних складових у процедурі видачі відповідних дозволів, забезпечивши єдиний підхід до фактичного пропуску громадян.

4. Забезпечити на загальнодержавному рівні регулярне постачання необхідного обладнання, транспорту, медичних препаратів, їжі та одягу в зону АТО з одночасним наданням соціального захисту та психологічної реабілітації військовослужбовцям після проходження ними військової служби і повернення із зони АТО.

5. Привести у відповідність із вимогами Закону приписи нормативно-правових актів, що регулюють порядок перерахунку пенсійного забезпечення осіб, звільнених з військової служби, детально прописавши повноваження державних органів, їх взаємодію та порядок проведення перерахунку пенсій, а також установивши відповідальність посадових осіб та державних органів щодо невиконання таких положень.

[1] Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 2015 р. № 4-рп/2015 у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Вадима Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень частини 3 статті 63 ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 13 травня 2015 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-15.

СИТУАЦІЯ З ПРАВАМИ ЛЮДИНИ НА ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ ТА М. СЕВАСТОПОЛЬ[1]

Громадянство

Протягом 2015 р. Російська Федерація (далі – РФ) продовжувала проводити політику примушення населення Криму до прийняття російського громадянства на підставі Федерального конституційного закону (далі – ФКЗ) РФ № 6 «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів – Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя»[2], стаття 4 якого автоматично визнає громадянами РФ усіх громадян України, які постійно проживали і були зареєстровані в Криму та місті Севастополі на момент прийняття цього Закону.

Громадяни України, які залишились проживати на окупованій території, змушені звертатись за отриманням російських паспортів, без яких в 2015 р. стали неможливим реалізація права на освіту, працевлаштування, отримання медичних послуг, пенсійних виплат, а також через необхідність сплачувати значні податки від продажу майна тощо.

ФКЗ РФ № 19 від 29.12.14 р. «Про внесення змін до статтей 4 і 12 Федерального конституційного закону «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів – Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя»[3], який набув чинності у 2015 р., фактично створив систему, яка примушує кримчан визнати себе лише громадянами РФ та «відмовлятися» від українського громадянства. Згідно з цим Законом, жителі Криму отримали можливість відмовитися від свого другого «іноземного громадянства», подавши заяву та свій паспорт іншої країни у відповідні органи РФ. Норми Закону сформульовані таким чином, що на території РФ зазначені особи будуть визнаватись такими, що не мають громадянства іншої держави. Для України та інших країн це положення закону є нікчемним, оскільки воно суперечить нормам міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини. Відповідно до українського законодавства, вихід з громадянства України може бути ініційований лише самим громадянином, а втрата громадянства – державою в особі уповноважених законодавством України органів. Метою такого порушення з боку РФ є перш за усе легалізація державних службовців в Криму, які на сьогодні день продовжують залишатися громадянами України.

Згідно з іншим ФЗ РФ № 142 «Про внесення змін до статтей 6 та 30 Федерального закону «Про громадянство Російської Федерації» і окремі законодавчі акти Російської Федерації», громадяни України, які примусово «отримали» російське громадянство, були зобов'язані з початку 2016 р.звертатись до органів Федеральної міграційної служби (далі – ФМС))із повідомленнями про наявне в них «громадянство іншої країни» – України. Цей закон встановлює можливість притягнення до кримінальної відповідальності за приховування факту наявності громадянства іншої країни[4] на підставі статті 330-2 КК РФ[5]. Несвоєчасне

[1] Підготовлено: Сергієм Зайцем, адвокатом УГСПЛ; Дар'єю Свиридовою, юристом УГСПЛ; Романом Мартиновським, адвокатом Регіонального центру з прав людини; Віталієм Набухотним, юристом Регіонального центру з прав людини.

[2] Режим доступу: http://www.rg.ru/2014/03/22/krym-dok.html

[3] Режим доступу: http://www.un.org.ua/images/stories/Report_15_April_2014_en.pdf

[4] Режим доступу: http://www.rg.ru/2014/06/06/grajdanstvo-dok.html

[5] Режим доступу: http://www.consultant.ru/popular/ukrf/10_45.html

подання повідомлення про подвійне громадянство загрожує адміністративною відповідальністю у вигляді штрафу від 500 до 1000 російських рублів. Так званим кримським Управлінням ФМС було розміщене роз'яснення, що кримчани, які автоматично набули громадянства РФ у березні 2014 р., не повинні подавати повідомлення про наявність іншого громадянства[1]. В той же час на офіційному сайті ФМС було розміщене й інше повідомлення з роз'ясненнями щодо порядку та строків повідомлення кримчанами про наявність іншого громадянства[2]. Важливо зазначити, що Закон досі не містить жодних виключень для громадян, які проживають на окупованій території Криму та м. Севастополя, більш того, фактично його положення поширюються і на внутрішньо переміщених осіб, які покинули окуповану територію, але в них залишилось місце реєстрації в Криму. Такі особи опинились під загрозою бути притягнутими до відповідальності у разі відвідання Криму після 29 лютого 2016 р. – останньої дати подання повідомлення, передбаченого ФЗ РФ № 142-ФЗ.

Відповідно до частини 4 статті 5 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства РФ не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України[3]. Незважаючи на зазначені положення Закону, з боку українських прикордонників продовжувалась практика пошуку у громадян України, які перетинають пункти пропуску з Криму, паспортів, виданих російською окупаційною владою. Про це свідчать заяви правозахисників та звіт Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні[4].

Крім того, з боку української влади продовжувалось порушення економічних прав громадян України, які змушені були отримати російські паспорти. Зокрема, пункт 5 статті 12.3 ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» передбачає, що під час тимчасової окупації справляння податків і зборів, єдиного соціального внеску та застосування реєстраторів розрахункових операцій відносно території вільної економічної зонни «Крим» діють з урахуванням того, що для отримання права на податкову соціальну пільгу, передбачену статтею 169 Податкового кодексу України, фізична особа-резидент зобов'язана подати декларацію про відсутність громадянства держави-окупанта. Таким чином, декларуючи з одного боку невизнання примусового надання громадянства РФ жителям окупованої території, з іншого – українська влада продовжує їх дискримінацією за фактом такого громадянства, яке сама ж не визнає.

Рекомендації:

1. Президенту України внести офіційне подання до КСУ щодо відповідності Конституції України окремих положень та в цілому ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України».

2. ВРУ внести відповідні зміни до ЗУ від 12 серпня 2014 р. №1636-VII «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» з метою скасування дискримінаційних положень, що стосуються осіб, які вимушено отримали російські паспорти.

3. Міністерству закордонних справ вжити необхідних заходів оповіщення по дипломатичним каналам міністерства закордонних справ інших держав та міжнародні організації про неможливість та протиправність автоматичного поширення російського громадянства на населення окупованих територій Криму.

[1] Режим доступу: http://www.92fmsgov.ru/?page_id=10212
[2] Режим доступу: http://www.82.fms.gov.ru/press/news/item/51894/
[3] Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18
[4] Режим доступу: http://ua.krymr.com/content/article/26723730.html; http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/172121?download=true

Воєнні злочини у зв'язку з окупацією Криму

8 вересня 2015 р. ВРУ, відповідно до пункту 3 статті 12 Римського статуту, прийняла Декларацію про визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду (далі – МКС) adhoc. Таким чином, Прокурор МКС уповноважений визначати, розслідувати і здійснювати судове переслідування осіб, винних у злочинах, що підпадають під юрисдикцію Суду, скоєних, зокрема, на території Кримського півострову, починаючи з 20 лютого 2014 р. (офіційної дати початку окупації зазначених територій).

Як воєнні злочини та злочини проти людяності в Криму, за змістом Римського статуту МКС, можна розглядати такі діяння:

Воєнні злочини:

– незаконне, безглузде і великомасштабне знищення та привласнення майна, не спричинене військовою необхідністю (ст. 8(2)(a)(iv)); знищення або захоплення майна противника, за винятком випадків, коли таке знищення або захоплення наполегливо диктуються потребами війни (ст. 8(2)(b)(xiii)). Доказом вчинення вищевказаних діянь може слугувати націоналізація державою-окупантом близько 250 об'єктів державної та близько 300 об'єктів приватної власності, майна юридичних осіб, які не змогли або не встигли пройти перереєстрацію за законодавством РФ а також знищення приватної власності (детальніше в підрозділі «Право власності»);

– переміщення, прямо або побічно, державою-окупантом частини її власного цивільного населення на окуповану нею територію, або депортації чи переміщення населення окупованих територій або окремих його частин в межах або за межі цієї території (ст. 8(2)(b)(viii))[1];

– примус захищених осіб до служби в збройних силах ворожої держави (ст. 8(2)(a)(v)). Доказом вчинення зазначеного діяння є поширення громадянства держави-окупанта на жителів окупованої території, що означає автоматичне поширення на них загального військового обов'язку. Підтвердженням вчинення цього злочину є проведення окупаційною владою на території АР Крим і міста Севастополя призовної кампанії;

– використання присутності цивільної особи або іншої захищеної особи для захисту від військових дій певних пунктів, районів або збройних сил (ст. 8(2)(b)(xxiii)). Доказом вчинення вищевказаних діянь може слугувати масова присутність цивільного населення при захопленні та блокуванні військових частин ЗСУ на території АР Крим та м. Севастополь. Серед цивільних осіб, які були присутні при захопленні/блокуванні військових частин і виступали в ролі живих щитів, було багато дружин та дітей українських військових, якими маніпулювали представники держави-окупанта, з метою не дати ЗСУ чинити опір при захопленні військових об'єктів.

Злочини проти людяності:

– насильницького зникнення людей (ст. 7(1)(i)). Представники Меджлісу кримськотатарського народу, а також правозахисники неодноразово заявляли, що за час окупації в Криму почали зникати безвісти представники кримськотатарського народу та проукраїнські активісти. Нові факти насильницьких зникнень фіксуються й в 2015 р. Так, в Сімферополі пропав кримський татарин Мухтар Арісланов, якого, за словами свідків заштовхали в мікроавтобус і відвезли в невідомому напрямку люди у формі поліцейських. У грудні в Керчі пропали ще двоє кримських татар, місцезнаходження яких досі невідомо . За офіційними повідомленнями Прокуратурою АР Крим проводиться досудове розслідування майже у 30 кримінальних провадженнях за фактами зникнення громадян України на території півострова.

Рекомендації Уряду України:

– підтримувати активну співпрацю з НУО, правозахисними організаціями та Офісом Прокурора МКС протягом усього періоду збору інформації щодо воєнних злочинів, скоєних на території Криму;

---

[1] Див. наприклад, «Крим без правил». – Режим доступу: http://crimeahumanrights.org/wp-content/uploads/2015/12/Crimea-Special_Edition.pdf

[2] Режим доступу: http://www.sobytiya.info/news/15/55199

[3] Режим доступу: http://investigator.org.ua/news/170005/

– забезпечити впровадження на національному рівні системи «гібридного судочинства».

– розробити та впровадити програму захисту свідків і потерпілих у справах про воєнні злочини та злочини проти людяності.

Кримінальні та адміністративні переслідування

На противагу міжнародно визнаній позиції про нелегітимність так званого «референдуму» про приєднання Криму до РФ та про невизнання подальшої анексії Кримського півострову, окупаційна влада вживає системні заходи задля демонстрації «загальної підтримки» населенням Криму приєднання до РФ. Наслідком цього стала цілеспрямована політика РФ на окупованому півострові, спрямована на ігнорування, заляку-вання та політичне переслідування частини населення, що не погоджується з окупацією півострова та придушення будь-яких проукраїнських настроїв у Криму. Така політика здебільшого спрямована на проукраїнських активістів та представників кримськотатарської громади та виражається в постійних обшуках, арештах, відкритті проваджень по кримінальних та адміністративних справах щодо активістів.

Одними з найбільш резонансних справ з політичних переслідувань громадян України в окупованому Криму стали так звана справа Ахтема Чийгоза й «26 лютого», та справа активіста руху Євромайдан Олександра Костенко. Обидві справи мають наслідком серйозні порушення прав людини та підтримані Центром стратегічних судових справ УГСПЛ.

Так, за наслідком подій, що відбулися 26 лютого 2014 р. в м. Сімферополь (в районі Верховної Ради АРК на одній території одночасно проходили 2 масових заходи з конфліктом інтересів проукраїнських та проросійських активістів), слідчим комітетом РФ відкрите кримінальне провадження за фактами організації масових заворушень та участі в масових заворушеннях (за частинами 1 та 2 статті 212 КК РФ). Усього в рамках справи «26 лютого» до кримінальної відповідальності притягується 9 осіб, справа по 6 з них знаходиться на розгляді так званого Верховного Суду Криму (А. Чийгоз – обвинувачується в організації масових заворушень[1], Е. Кантеміров, М. Дегерменджі, Е. Емірвалієв, А. Асанов, А. Юнусов), 2 з них (Т. Юнусов, Е. Небієв) вже засуджені до 2,5 і 3,5 років умовно, ще один перебуває в розшуку[2].

Справа яскраво демонструє чисельні порушення прав людини та юридичні проблеми щодо дії кримінально-процесуального закону у просторі та по колу осіб (РФ до кримінальної відповідальності притягнені громадяни України за дії, які мали місце на території України до окупації), щодо порушення принципу ясності та зрозумілості обвинувачення (пред'явлене обвинувачення обмежується загальними фразами, не містить вказівок на роль кожного з обвинувачених у вчиненні злочину), порушення принципу презумпції невинуватості (постійні публічні виступи представників окупаційної влади щодо винуватості зазначених осіб[3] та ін. Ці юридичні проблеми, в поєднанні з відверто вибірковим підходом окупаційної влади Криму щодо притягнення до відповідальності організаторів і учасників двох мітингів, зокрема, той факт, що на лаві підсудних перебувають тільки представники кримськотатарського народу, які були учасниками «проукраїнського» мітингу та виступали за збереження територіальної цілісності України, свідчать про політично вмотивований характер кримінального переслідування обвинувачених осіб по справі «26 лютого».

У лютому 2015 р. в Криму був затриманий, а в подальшому підданий тортурам, заарештований, притягнений до кримінальної відповідальності та засуджений до 4 років та 2 місяців позбавлення волі проукраїнський активіст громадянин України Олександр Костенко за звинуваченням в нанесенні легких тілесних ушкоджень громадянину України (колишньому співробітнику українського спецпідрозділу «Беркут») на території України (Майдан Незалежності, м. Київ) у лютому 2014 р. та зберігання частин вогнепальної зброї[4]. Аналіз вказаної справи дозволяє зробити висновок, що фактичною метою переслідування О. Костенка

[1] Режим доступу: http://precedent.in.ua/index.php?id=1454267808
[2] Режим доступу: https://ovdinfo.org/story/delo-26-fevralya
[3] Режим доступу: http://ru.krymr.com/content/news/27457627.html
[4] Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2015/05/150515_ru_s_kostenko_sentence

було створення окупаційної владою «прецеденту» показової судової справи задля залякування проукраїнських активістів (багато з яких приймали участь в русі Євромайдан) та помсті активістам та учасникам Майдану. Захистом О. Костенко підготовлене звернення до Європейського суду з прав людини за фактами порушень статей 3, 5, 7 та інших порушень ЄКПЛ[1].

Наявні й інші кричущі приклади переслідувань громадян в Криму. Так, наприклад, наприкінці січня 2015 р. у Севастополі було затримано чотирьох кримчан мусульман, яких обвинуватили в порушенні статті 205.5 КК РФ («Організація діяльності терористичної організації»), зокрема їх підозрюють у членстві в організації «Хизбут-Тахрир»[2]. Усім обвинуваченим (Р. Ваітов, Р. Зейтуллаєв, Н. Примов та Ф. Сайфуллаєв) обраний та протягом р. не змінений запобіжний захід у вигляді арешту. При цьому варто зазначити, що вказана організація не була раніше заборонена законодавством України, а постійні обшуки у мешканців Криму з метою виявлення так званої забороненої літератури та залякування мусульман почалися саме з розповсюдженням російського законодавства на території півострова після окупації.

17 липня 2015 р. було засуджено мешканця Бахчисарайського району імама мечеті члена Меджлісу Мустафу Яг'яєва до двох років умовно за пункті «а» частина 2 статті 282 КК РФ (розпалювання ненависті або ворожнечі з застосуванням насилля або погрози його застосування)[3]. При цьому приводом для притягнення імама до відповідальності став побутовий конфлікт з колегами по роботі, під час якого він виразив незгоду з приєднанням Криму до РФ. Реальними причинами може бути й громадська діяльність, відкрита проукраїнська позиція та членство в Меджлісі вказаної особи.

Кримінальному переслідуванню піддався й мешканець Роздольненського району Криму Балух Володимир, якого обвинувачують за статтею 319 КК РФ (публічна образа представника влади при виконанні службових обов'язків). Сам В. Балух повідомляє, що зацікавленість правоохоронних органів до нього викликана як його активною проукраїнською позицією, так і виявленим співробітниками ФСБ на його будинку прапором України, що був вивішений Балухом В. ще в знак солідарності з рухом Євромайдан.

Про масштаби та системність кримінальних та адміністративних переслідувань проукраїнські налаштованих громадян в Криму свідчать й так звані справи «3 травня»[4], затримання та притягнення до адміністративної відповідальності активістів 9 березня 2015 р.[5], затримання проукраїнських активістів та журналістів телеканалу «Інтер»[6], чисельні затримання[7] та тиск[8] на проукраїнського активіста В. Шукурджиєва, утиски фактично останньої відкритої української спільноти в Криму – Української православної церкви Київського патріархату[9], та інші факти тиску та придушення з боку окупаційної влади будь-яких проявів проукраїнської позиції та супротиву окупації на півострові.

4. Свобода вираження поглядів

Головні тенденції щодо порушень у сфері свободи вираження поглядів у Криму полягають у продовженні активного застосування окупаційною владою так званого «охолоджуючого ефекту» (chillingeffect), обмеження або скасування гарантій журналістської діяльності та регулюванні статусу засобів масової інформації.

1 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/news/2015/05/28/7069416/
2 Режим доступу: http://ru.krymr.com/content/news/27418588.html
3 Режим доступу: http://www.sova-center.ru/misuse/news/persecution/2015/07/d32453/
4 Режим доступу: https://zona.media/news/3-maya-tair/, http://ru.krymr.com/archive/newsru/20151207/16898/16898.html?id=27411289
5 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/news/2015/03/9/7060920/
6 Режим доступу: http://www.telekritika.ua/profesija/2015-05-22/107383
7 Режим доступу: http://www.unn.com.ua/uk/news/1523831-rosiyski-prikordonniki-ne-pustili-v-krim-ukrayinskogo-aktivista, http://hromadskeradio.org/2015/08/12/v-krymu-advokata-iz-moskvy-zaderzhali-zasimf-popytku-sdelat-foto-s-flagom-u
8 Режим доступу: http://investigator.org.ua/news/168863/
9 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/inozmi/deutsche-welle/2015/04/30/7066310/

Найбільша шкода свободі слова у Криму полягає у створенні загрози покарання або інших негативних наслідків за небажані висловлювання чи публікації, що у свою чергу призводить до формування звички до самоцензури серед кримських ЗМІ та журналістів.

Прикладом таких заходів, до яких активно вдається російська влада в Криму, є обшуки та допити журналістів. Наприклад, 13 березня 2015 р. було проведено допит та затримання редактора ресурсу «Центр журналістських розслідувань» Наталії Кокоріної, а також проведено обшук в будинку, де мешкають батьки іншої кримської журналістки Ганни Андрієвської[1]. 2 листопада 2015 р. було проведено обшук в будинку журналістки, колишнього редактора телеканалу АТР, Лілії Буджурової[2]. У схожій ситуації опинились й інші журналісти на півострові. Такі дії влади примушують журналістів думати перед тим, як намагатися критикувати владу, засуджувати законність анексії Криму або торкатися інших непопулярних у Криму тем.

Іншу частину «охолоджуючого» ефекту створює криміналізація певних висловлювань. Зокрема, це стосується так званої екстремістської тематики, а також дискусій на тему законності включення Криму до складу РФ. Так, окупаційної владою Криму було порушено кримінальну справу за статтею 280.1 КК РФ («Публічні заклики до здійснення дій, спрямованих на порушення територіальної цілісності Російської Федерації»[3]) щодо журналістки Ганни Андрієвської, яка одразу після окупації переїхала на материкову частину України. Причиною відкриття справи була публікація статті «Волонтери батальйону «Крим» про добровольців з Криму, що беруть участь в АТО на Сході України[4].

Під тиском таких обставин значна кількість журналістів, не згодних з політикою російської влади, були вимушені залишити територію півострова. Цей процес розпочався одразу після окупації і продовжувався протягом 2015 р.

Хоча законодавство РФ і містить певні гарантії свободи вираження поглядів, коло осіб та видів діяльності, на які поширюються гарантії, є доволі обмеженим. Так, наприклад, інтернет-сайт набуває статусу ЗМІ лише у разі його реєстрації як такого (стаття 8 Закону РФ «Про засоби масової інформації»). За повідомленнями у ЗМІ[5] на початку грудня 2015 р. з продажу був вилучений тираж газети «Адмірал». Як підставу вилучення було зазначено відсутність реєстрації ЗМІ.

Водночас статус журналіста з відповідними гарантіями набуває лише особа, яка співпрацює із зареєстрованими ЗМІ. Таким чином, велику кількість блогерів було позбавлено статусу журналіста через відсутність ЗМІ як такого.

Загальна тенденція до скорочування представників вільної журналістської професії у Криму та стимулювання самоцензури призводить до викривлення інформаційних повідомлень, замовчування певних тем, модерування політичної дискусії і монополізації інформаційного простору провладними агентами.

Право на свободу пересування та свободу вибору місця проживання

Міжнародне право прав людини гарантує кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання в межах цієї території, а також право покидати будь-яку країну, включаючи свою власну[6]. Одні з наймасовіших порушень, що тривають з початку окупації з боку РФ та України, є саме системні порушення права на свободу пересування.

Вплив Російської Федерацій на реалізацію свободи пресування

З точки зору міжнародного права окупація Криму є незаконною[7], тому будь-які посилання влади РФ на необхідність забезпечення того чи іншого «суспільного інтересу» шляхом введення додаткових обмежень

1 Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/fsb-pislya-obshuku-zatrimala-krimsku-zhurnalistku-natalyu-kokorinu-166753_.html
2 Режим доступу: http://nmpu.org.ua/2015/11/sud-u-krymu-vidmovyvsya-zadovolnyty-pozov-budzhurovoji-proty-fsb/
3 Режим доступу: http://www.zakonrf.info/uk/280.1/
4 Режим доступу: http://investigator.org.ua/articles/150971/
5 http://primechaniya.ru/home/news/9556/9812/
6 П. 1, 2 стаття 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 13 Загальної декларації прав людини, ст. 2 Протоколу 4 до ЄКПЛ.
7 Резолюція 68/262 ГА ООН від 17 березня 2014 р.. – Режим доступу: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&referer=/english/&Lang=R

права на свободу пересування не можуть бути визнані «законними» за змістом статті 12 Пакту і статті 2 Протоколу № 4 до ЄКПЛ. До такого ж висновку варто прийти і щодо спроб застосування вже існуючих у законодавстві РФ правил стосовно обмеження свободи пересування. Так, застосування до осіб, які проживали, або знаходились на законних підставах на території Криму, і не прийняли громадянство РФ правила про обмеження перебування іноземців в РФ[1], у тому числі, застосування до них адміністративного штрафу за «порушення міграційного законодавства» і видворення за межі Криму, або заборона на в'їзд до Криму[2], повинні розглядатися як порушення статті 12 Пакту та статті 2 Протоколу № 4. Вимога про необхідність оформлення зазначеною категорією осіб посвідки на проживання, саме по собі є втручанням у право на свободу пересування. Такий висновок можна зробити на основі аналізу рішення ЄСПЛ у справі «Татішвілі проти Росії»[3]. Якщо ж при цьому, до особи, що постійно проживала на території Криму до моменту його окупації і яка відмовилася оформляти посвідку на проживання, застосовуються заходи адміністративного впливу у зв'язку з порушенням «міграційного законодавства» держави-окупанта, то таке втручання, безумовно, слід визнавати порушенням прав людини.

Відмова влади РФ у дозволі виїзду з території Криму громадянину України, який загубив свій паспорт під час перебування в Криму, також є порушенням права на свободу пересування. Така особа перебуває в особливо вразливому становищі, оскільки вона не може отримати жодного документа, який би засвідчував її особу і дозволив би виїхати за межі Криму. Ця особа також не може видати довіреність на іншу особу на представництво її інтересів в Консульстві України в РФ (м. Ростов-на Дону) або в Міграційній службі на «материковій» частині України (оскільки вона не може засвідчити свою особу перед нотаріусом). Усі ці ситуації є непоодинокими в Криму. Таким чином, ціла низка вимог, що пред'являються законодавством РФ і окупаційною владою до осіб, які проживають або перебувають на території АР Крим та м. Севастополя, в питаннях свободи пересування та свободи вибору місця проживання необхідно розглядати як порушення зазначеного права.

Вплив України на реалізацію права на свободу пересування

Відповідно до Конституції України (стаття 33), кожному, хто перебуває на її території на законних підставах, гарантується: свобода пересування по території України; право на вільний вибір місця постійного або тимчасового проживання на її території; право вільно залишати територію України. Зазначені права поширюються як на громадян України, так і на іноземців та осіб без громадянства. До останніх двох категорій застосовується обов'язкова вимога – законність перебування на території України. Обмеження зазначених прав можуть бути задіяні лише на підставі закону, але не на підставі підзаконних актів. Ще одне право, закріплене в статті 33, поширюється виключно на громадян України і є абсолютним – право в будь-який момент повернутися в Україну. Положення відповідних статей Конституції України, ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», ЗУ «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» та Цивільного кодексу України є узгодженими між собою і взаємодоповнюють одне одного.

Постановою від 04.06.2015 р. № 367 КМУ затвердив Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. Зазначений Порядок обмежив право на свободу пересування як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства.

Стаття 10 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – ЗУ «Про окуповані території») встановлює, що «громадяни України мають право

---

[1] Йдеться про застосування положень Федерального закону РФ від 25 липня 2002 р. № 115-ФЗ «Про правове становище іноземних громадян у Російській Федерації», Федерального закону РФ від 18 липня 2006 р. № 109-ФЗ «Про міграційний облік іноземних громадян та осіб без громадянства в Російській Федерації» і Постанови Уряду РФ від 15 січня 2007 р. № 9 «Про порядок здійснення міграційного обліку іноземних громадян та осіб без громадянства в Російській Федерації».

[2] Стаття 18.8 Кодексу адміністративних правопорушень РФ.

[3] «Татішвілі проти Росії» (Tatishvili v. Russia), № 1509/02, Рішення від 22.02.2007 р., п. 45. ЄСПЛ повторює, що він вже встановив, що вимога повідомляти органи внутрішніх справ кожного разу, коли заявники бажали змінити місце проживання або відвідати друзів сім'ї, було втручанням у їхнє право на свободу пересування (див. Постанову ЄС по справі «Денізчі та інші проти Кіпру» (DenizciandOthers v. Cyprus), скарги № 25316-25321/94 и 27207/95, ECHR 2001-V, §§346-47 і 403-04, і Постанова Європейського Суду у справі «Болат проти РФ» (Bolat v. Russia) від 5 жовтня 2006 р., скарга № 14139/03, § 65).

на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України». Частина друга зазначеної статті передбачає, що «в'їзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в'їзду-виїзду.

Порядок в'їзду іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї встановлюється КМУ»[1].

Зі змісту статті 10 вбачається, що КМУ наділений законом компетенцією лише щодо встановлення порядку в'їзду/виїзду на територію Криму іноземців та осіб без громадянства. При цьому, варто враховувати, що:

– єдине обмеження у реалізації цього права, яке було передбачене Законом, стосувалось необхідності попереднього отримання зазначеною категорією осіб спеціального дозволу;

– КМУ не було делеговано право на встановлення порядку в'їзду/виїзду для громадян України.

Таким чином, поширивши цей Порядок в'їзду/виїзду на громадян України та передбачивши додаткові обмеження у в'їзді для іноземців та осіб без громадянства, КМУ перевищив свої повноваження, а внесені Постановою КМУ № 722 від 16.09.2015 р.[2] зміни до Порядку не розв'язали існуючих проблем.

Крім того, «тимчасове» припинення авіа-, залізничного та рейсового автомобільного сполучення з Кримом з березня та грудня 2014 р. ставить під сумнів дійсність гарантії «вільного і безперешкодного» пересування в/з Криму. Сумнівна з правової точки зору форма прийняття рішення про припинення транспортного сполучення у поєднанні з використаним офіційним приводом («посилення контролю і забезпечення безпеки мирних громадян зважаючи на погрози з боку диверсійних груп»)[3].

Чимало проблем як для громадян України, так і для іноземців та осіб без громадянства породжують норми ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України».

Як приклад, стаття 7 цього Закону встановлює, що на фізичних осіб, які перетинають адміністративний кордон, поширюється дія положень розділу XII Митного кодексу України (особливості пропуску та оподаткування товарів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України громадянами) відносно переміщення валютних цінностей, що створює додаткові перешкоди для громадян при в'їзді на територію окупованого Криму та виїзді з неї і може розглядатися як втручання у реалізацію права на свободу пересування.

У разі втручання у право на свободу пересування та свободу вибору місця проживання, це має відбуватись на основі неухильного дотримання норм національного законодавства та слідування встановленим принципам міжнародного права. У свою чергу, обмеження права на свободу пересування з боку окупаційної влади, яке не відповідає положенням українського законодавства, варто визнавати порушенням відповідних статей Пакту та ЄКПЛ, оскільки вони не можуть мати легітимної мети щодо осіб, які перебувають на окупованій території та яка залишається суверенною територією України.

Детальніший аналіз фактів та прикладів конкретних порушень права на свободу пересування та свободу вибору місця проживання наведено у тематичному огляді ситуації з правами людини в умовах окупації «Крим без правил», випуск № 1, підготовлений правозахисниками і незалежними експертами[4].

Рекомендації органам влади:

– переглянути положення Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, затвердженого Постановою КМУ № 367 від 04.06.2015 р. з метою приведення їх у відповідність до вимог статті 33 Конституції України, статті 2 Пакту та статті 2 Протоколу № 4 до ЄКПЛ;

[1] Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF/paran8#n8
[2] Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/722-2015-%D0%BF/paran52#n52
[3] Режим доступу: http://korrespondent.net/ukraine/3461420-sylovyky-obiasnyly-prekraschenye-transportnoho-soobschenyia-s-krymom
[4] Режим доступу:http://crimeahumanrights.org/wp-content/uploads/2015/11/Crimea_Beyond_Rules_RU._Issue_1.pdf

– внести зміни до ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» з метою скасування положень, які обмежують право громадян України на «вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію».

Право власності

Сучасне міжнародне право стоїть на захисті права власності, що чітко випливає з положень окремих міжнародних договорів (стаття 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ, стаття 46 Гаазької конвенції про закони і звичаї суходільної війни, IV Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни). Дії Російської Федерації, як держави-окупанта, продовжують призводити до масових порушень права власності на окупованих територіях АР Крим та міста Севастополь.

За даними, які ґрунтуються на офіційних джерелах та рішеннях окупаційної влади, було націоналізовано понад 330 підприємств, установ і організацій, що перебувають у державній власності та власності професійних спілок, а також 280 підприємств приватної форми власності. Масова націоналізація майна відбулася на окупованих територіях Кримського півострова ще у 2014 р. Проте така незаконна націоналізація продовжилася і в 2015 р.

Зокрема, відповідно до прийнятих 28 лютого 2015 р. постанов так званого «уряду» м. Севастополь «Про деякі питання націоналізації майна» № 123-ПП та №118-ПП, в державну власність передано рухоме і нерухоме майно, майнові права і нематеріальні активи 15 підприємств, які раніше були у приватній власності. З-поміж них, підприємства, які до 1 березня 2015 р. не привели свої установчі документи у відповідність до законодавства РФ, а також не звернулись із заявою про їх внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб. Наприклад, ПАТ «Севморзавод» і ТОВ «Севморсудоремонт». У «власність міста» також було передано комплекс будівель аеропорту «Бельбек» та інше майно.

Крім того, держава-окупант продовжує знищення майна шляхом знесення об'єктів, які визнаються самочинним будівництвом, як правило, в адміністративному порядку. За офіційними заявами окупаційної влади, в м. Сімферополь виявлено 450 таких об'єктів, в Сімферопольському районі – 590, в Судаку – 338, в Ялті – 225 і в Євпаторії – 36. При цьому місцевою владою робляться кроки зі знесення таких будівель, як правило, без судового рішення та без дотримання прав їх власників. Найбільш гучним таким порушенням є знищення окупаційною владою шляхом підриву 16-поверхового будинку по вулиці Капітанській в м. Севастополі, яке відбувалось на підставі судового рішення з посиланнями на порушення умов дозволів, виданих ще українською владою. Іншим прикладом порушення права власності може слугувати знесення 6 липня 2015 р. торговельних павільйонів на ринку по вулиці Козлова у м. Сімферополі. Проведення цієї акції відбувалося за умов, які виключили будь-яку можливість для власників вивезти належне їм майно. Всього було демонтовано близько 360 торгових павільйонів.

Усі юридичні особи, які були зареєстровані на території АР Крим та м. Севастополь, відповідно до законодавства РФ підлягали обов'язковій перереєстрації. Відомі випадки, коли під приводом формальної невідповідності представлених документів у проведенні перереєстрації деяких юридичних осіб владою РФ було відмовлено. У подальшому майно таких юридичних осіб було націоналізовано.

Крім цього, через окупацію Криму продовжують існувати проблеми, пов'язані зі складнощами при евакуації майна з окупованої території на материкову частину України чи навпаки – з переміщенням майна на півострів; з оскарженням у судовому порядку правомірності приватизації державної чи комунальної власності; з неможливістю отримати назад грошову заставу, яка була внесена як запобіжний заходів у кримінальному процесі; з блокуванням банківських рахунків в Україні; з поширенням заборони на володіння майном іноземцями (наприклад, стосовно землі або медіа-ресурсів); з неможливістю закінчити розпочату приватизацію. Варто зазначити, що перелік наведених прикладів порушення права власності не є вичерпним[1].

[1] Див. наприклад «Крим без правил», випуск № 2 «Право власності». – Режим доступу: http://crimeahumanrights.org/wp-content/uploads/2015/11/Crimea_Beyond_Rules_RU._Issue_2.pdf

Рекомендації Уряду України:

– вжити заходів щодо створення умов та законодавчих засад задля евакуації майна осіб, які на законних підставах проживають у Криму з окупованої території на материкову частину України.

Дискримінація

Хоча на території Криму існують прояви дискримінації, які є «звичними» для суспільства, у зв'язку з окупацією півострова виник новий чинник та ознака дискримінації осіб за місцем проживання та реєстрації в Криму. Внаслідок окупації Кримського півострова РФ усі особи, які мали місце проживання на його території, опинилися у вразливому становищі. Частина громадян була змушена переміститися на материкову частину України, решта – опинилися під фактичною юрисдикцією Росії. Однак ані законодавство України, ані законодавство РФ не було адаптоване для такої ситуації, що мало наслідком системні порушення та ураження в правах кримчан порівняно з іншими громадянами як з боку РФ, так і з боку України.

Прикладом може бути законодавство Росії щодо статусу іноземців. Зазвичай іноземці мають особливий статус через відсутність особливого зв'язку з тією країною, до якої вони подорожують. Тому вони піддаються обмеженням щодо строку перебування, свободи пересування тощо. Водночас внаслідок окупації РФ поширила дію свого законодавства на громадян України, які перебували у Криму та не здійснювали подорожей/переміщення на територію РФ. Відтак звичайні обмеження щодо перебування іноземців на території Росії перестали відповідати тим обставинам, в яких опинилися кримчани. Ця ситуація поширюється на велике коло питань, таких, як працевлаштування, отримання медичних або соціальних послуг тощо.

Наприклад, громадянин України Сінавер Кадиров, етнічний кримський татарин, який постійно проживав у Криму, наприкінці січня 2015 р. був видворений з території Кримського півострова через порушення 90-денного строку перебування. Громадянин Б., який на момент окупації постійно проживав на території міста Севастополя, був звільнений з роботи через відсутність паспорта громадянина Росії з посиланням на роз'яснення Міністерства праці і соціального захисту РФ № 16-4/008-1757 від 14.08.2015 р. Відповідно до зазначеного роз'яснення з 1 січня 2015 р. для продовження роботи на території Кримського півострова громадяни України мають отримувати патент, інакше трудовий договір підлягає розірванню на підставі пунктів 5–8 частини 1 стаття 327.6 ТК РФ. Громадянка України Г., що була зареєстрована в Криму, в грудні 2015 р. була звільнена з роботи на підставі статті 81 ТК РФ через неоформлення паспорта РФ. Такі ситуації стали типовими в 2015 р. та примушують мешканців Криму брати паспорти РФ.

Через фактичну реорганізацію підприємства громадянка У. була звільнена з роботи. Фактичною причиною звільнення була наявність у неї п'ятьох дітей. Формально її просто не було працевлаштовано в установу, яка фактично є правонаступником реорганізованої установи, що діяла на підставі законодавства України.

Системними є факти відмови громадянам України, що не мають паспортів РФ, у доступі до медичних послуг навіть в екстрених випадках. Так, представники ХПГ оприлюднили факт відмови тяжко хворій громадянці України в Криму, яка зберегла саме українське громадянство, в медичному обслуговуванні через відсутність громадянства РФ, внаслідок чого жінка померла[1].

Варто також відзначити відсутність в РФ спеціалізованого законодавства із запобігання попередження насильству в сім'ї. Заперечення юрисдикції України над Кримським півостровом призвело до позбавлення жертв насильства у сім'ї спеціального захисту – навіть не дуже досконалу систему захисту, що діє в Україні, в Криму було зруйновано з початку розповсюдження на цю територію законодавства РФ.

Водночас спроби адаптації законодавства України до нових реалій окупації також призвели до дискримінації кримчан. ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості

[1] Режим доступу: http://www.sobytiya.info/news/15/58355

здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» містять цілу низку дискримінаційних положень. Насамперед, кримчани, які залишили тимчасово окуповану територію України, продовжують піддаватися віктимізації. Цьому сприяє зарахування їх до окремої категорії «внутрішньо переміщених осіб» з реєстрацією як таких у відповідних державних органах. Залишається чинною Постанова НБУ № 699 від 03.11.2014 р., якою всі кримчани під час користування банківськими послугами були прирівняні до нерезидентів[1]. У цьому контексті має значення застосування саме терміна «нерезидент», що саме по собі поглиблює ступінь віктимізації. Юристами УГСПЛ та ГО РЦПЛ[2] було ініційовано справу щодо оскарження вказаних положень та визнання їх дискримінаційними. У цій справі відбулися певні зрушення, які, однак, поки не призвели до усунення порушення: 1 вересня 2015 р. Київський апеляційний адміністративний суд визнав частково недійсною Постанову НБУ, натомість 24 грудня 2015 р. Вищий адміністративний суд скасував усі рішення у справі та направив її на новий розгляд[3]. Таким чином, дію Постанови Правління НБУ № 699 від 03.11.2014 р. та її дискримінаційні положення було фактично знову відновлено у повному обсязі.

Інший приклад, це положення статті 14 ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»[4], якими запроваджено мораторій на сплату іпотечних кредитів кримчанами, які залишили тимчасово окуповану територію та переселилися на материкову частину України. Однак такі гарантії є значно вужчими, аніж запроваджено для мешканців окупованих територій Сходу України ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції». Зокрема, це стосується як видів кредитів, на які поширюється дія мораторію, так і місця перебування особи.

На громадян України, які, перебуваючи в Криму, були змушені отримати паспорт громадянина РФ, не поширюється дія ЗУ «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» (див. статтю 8 ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим»).

Попри декларативну норму статті 8 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» про гарантування права голосу на місцевих виборах, голосування, що відбулося 25 жовтня 2015 р., продемонструвало, що реальні механізми забезпечення реалізації цього права внутрішньо переміщеними особами відсутні.

Рекомендації Кабінету Міністрів України:

– активно сприяти усуненню будь-яких дискримінаційних практик та проводити ретельні експертизи законодавства щодо можливої дискримінації внутрішньо переміщенних осіб;

– забезпечити можливість участі внутрішньо переміщенних осіб у виборах на материковій частині України;

– забезпечити внутрішньо переміщенних осіб з Криму рівні з іншими внутрішньо переміщенних осіб права щодо зобов'язань за банківськими кредитами, користування іншими банківським послугами та рівний правовий статус в інших сферах;

– виключити із ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» положення, які обмежують гарантії щодо захисту банківських вкладів.

---

1 Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=11719725

2 Режим доступу: http://rchr.org.ua/index.php/uk/

3 Режим доступу: http://legalspace.org/ua/napryamki/zakhist-prav-krimchan/item/6179-vasu-rozhliane-kasatsiiu-natsbanku-na-rishennia-iake-skasovuie-status-nerezydentiv-dlia-krymchan
Режим доступу: http://ukr.lb.ua/news/2015/12/24/324349_vishchiy_adminsud_znovu_zrobiv_krimchan.html

4 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1636-18

Документи цивільного населення на окупованих територіях

Правовий режим окупації створює для громадян України, які проживають на території Кримського півострова, системні проблеми з документальним підтвердженням особистого статусу та інших прав. Проблеми полягають у визнанні недійсними документів, виданих органами та/або особами, які здійснюють діяльність на окупованій території не відповідно до законодавства України (стаття 9 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[1]). Через відсутність на території АР Крим та м. Севастополя будь-яких державних органів України фактично всі документи, видані на цій території після початку окупації, є недійсними. Також відсутня можливість поновлення на території Криму втрачених дійсних документів, виданих органами влади України. Це призводить до істотного порушення цілої низки основоположних прав. Наприклад, відсутність/втрата паспорта створює складнощі або навіть унеможливлює виїзд громадянина України на материкову частину, оскільки відповідно до статті 10 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», громадяни мають право на вільний та безперешкодний виїзд з тимчасово окупованої території через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України. За даними адміністрації Державної прикордонної служби України, за 11 місяців 2015 р. 55 осіб отримали відмову у виїзді на материкову частину України через недійсність зазначених документів.

Окрім того, невизнання документів є передумовою порушення багатьох особистих немайнових прав, таких, як право на ім'я, право користуватися послугами представника, спадкування тощо. Також виникають складнощі з підтвердженням фактів народження, смерті, родинних стосунків, загальної середньої освіти, трудових відносин тощо. Враховуючи, що більшість із зазначених прав та обставин є належними особі від природи, є невід'ємними та не є похідними від держави, ситуація ставить осіб, які проживають або перебувають на тимчасово окупованій території України, у вразливе становище.

До теперішнього часу ця ситуація залишається юридично не врегульованою. Міжнародні стандарти містять лише невелику кількість положень, які можуть бути використані для пошуку вирішення проблеми. Так, Консультативний висновок Міжнародного суду ООН (International Court of Justice)[2] від 21 червня 1971 р. «Юридичні наслідки для держав щодо триваючої присутності Південної Африки у Намібії»[3], передбачає, що недійсність документів, виданих на окупованій території, не може поширюватися на документи, невизнання яких може зашкодити правам мешканців такої території.

З огляду на констатацію факту окупації РФ АР Крим та м. Севастополя нелогічною виглядає позиція Уряду України щодо документів, виданих на окупованій території країною-окупантом. З одного боку, Україна визнає, що територія АР Крим та м. Севастополя окупована РФ, отже на цій території діють положення IV Женевської Конвенції «Про захист цивільного населення під час війни»[4]. Відповідно до статті 50 цієї конвенції держава-окупант повинна вжити всіх необхідних заходів для полегшення процедури встановлення особи дітей та реєстрації їхніх сімейних зв'язків.

З іншого боку, Україна цілковито не визнає такі документи та створює складні механізми встановлення юридичних фактів, що є загрозою порушення або навіть цілковитого позбавлення громадян, які проживають чи перебувають на окупованій території Криму, їх основоположних прав. Розпорядженням КМУ від 23.11.2015 р. № 1393-р[5] було затверджено план дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р., відповідно до якого держава взяла зобов'язання щодо розроблення адміністра-

[1] Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18

[2] Міжнародний Суд є головним судовим органом ООН. Детальніше див. за посиланням. – Режим доступу: http://www.icj-cij.org/homepage/ru/

[3] Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971

[4] Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_154

[5] Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679

тивної процедури державної реєстрації актів цивільного стану, якщо такі акти відбулися на тимчасово окупованій території України. Однак до сьогодні вказане питання не вирішене.

Рекомендації Уряду України:

– розробити і запровадити недискримінаційний механізм забезпечення реалізації невід'ємних прав населення, яке проживає на тимчасово окупованій території України;

– розробити із залученням неурядових організацій та міжнародних експертів адміністративну процедуру державної реєстрації актів цивільного стану, процедуру прийняття та врахування відомостей з документів щодо зміни ім'я, місця реєстрації, отримання загальної середньої освіти, трудових відносин, якщо такі акти відбулися, та документи, видані на окупованій території Криму.

ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ[1]

В Україні, внаслідок агресії Російської Федерації, анексії Криму та війни на Сході України, відбулося найбільше внутрішнє переміщення в Європі з часів Другої світової війни. Органами соціального захисту населення зареєстровано понад 1,6 млн внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Проте цифри різних органів влади різняться.

Так, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, станом на 21 грудня 2015 р. взято на облік 1 661 002 переселенці або 1 311 485 сімей з Донбасу і Криму. 666 043 сім'ї звернулися за призначенням грошової допомоги, 623 712 з них таку допомогу призначено. Загалом одержувачам перераховано 3,0 млрд грн.

Згідно з оперативною інформацією Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення АТО та тимчасово окупованої території, станом на 26 грудня 2015 р. до інших регіонів переселено дещо менше – 1 010 297 осіб, у тому числі з Донецької і Луганської областей 988 655 осіб (за добу 241 особа), з АР Крим 21 642 особи, з яких 166 036 дітей та 496 813 – інваліди і особи похилого віку.

В той же час, до Державної міграційної служби станом на 3 грудня за відміткою реєстрації місця проживання у довідці ВПО звернулося лише 905 000 осіб.

Такі суперечливі дані різних компетентних органів влади свідчать про те, що держава досі не здійснює ефективний сучасний контроль внутрішнього переміщення та облік ВПО. До сьогодні не створений єдиний реєстр ВПО, до якого мали б доступ різні компетентні державні органи. Обмін інформацією між такими органами дотепер здійснюється шляхом передачі документів у паперовому вигляді, або в електронному на USB флеш-картах. При цьому порядок обміну даними між різними державними органами та органами місцевого самоврядування не затверджений, що створює додаткову небезпеку для переселенців з огляду незахищеності їх персональних даних.

Неузгодженість даних, які збирають державні органи, призводить до того, що міжнародні організації, які надають допомогу ВПО, зокрема УВКБ ООН, не знають, на які цифри орієнтуватися при плануванні виділення допомоги Україні.

Іншою причиною розбіжності в цифрах є повернення частини переселенців назад на окуповані території після отримання довідки та відновлення пенсійних і соціальних виплат.

Законодавство щодо ВПО проходить трансформацію, яка полягає у практично відвойовуванні прав переселенців громадянським суспільством. Так, 22 листопада 2014 р. набрав чинності спеціальний ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». За прийняття цього Закону боролися правозахисні та волонтерські організації, долаючи бажання держави лише контролювати переміщення переселенців, не займаючись при цьому захистом їх прав. У результаті численних дискусій та узгоджень Закон був визнаний міжнародними організаціями та українськими правозахисниками як прогресивний і такий, що відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав ВПО.

Проте він все ж таки має низку недоліків, оскільки став певного роду компромісом між очікуваннями громадянського суспільства і позицією держави. У Законі, наприклад, не були враховані права іноземних громадян та осіб без громадянства; реєстрація і надання соціальних послуг прив'язані до реєстрації місця

[1] Підготовлено *Б. Захаровим*, УГСПЛ

проживання, що створює низку серйозних незручностей для ВПО, а через недосконалу адміністративну практику – навіть обмежує їхні права. Деякі норми Закону, закріплені влітку 2014 р., не можуть бути виконані через динамічні зміни ситуації в зоні АТО. Так, норма щодо припинення трудових відносин шляхом надання «нотаріально посвідченої письмової заяви про припинення працівником трудових відносин з підтвердженням того, що ця заява таким громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом» не діє через те, що «Укрпошта» припинила роботу на територіях, підконтрольних сепаратистам.

Ще до прийняття Закону, 1 жовтня 2014 р. було прийнято три постанови КМУ:

– «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» № 505;

– «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» № 509;

– «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 531.

Після набуття чинності спеціального Закону КМУ мав протягом трьох місяців розробити відповідні підзаконні акти і узгодити видані постанови із нормами спеціального Закону, проте цього зроблено так і не було протягом всього 2015 р.

Відповідно до Постанови № 505 грошова допомога призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів за умови надання письмової згоди довільної форми про виплату грошової допомоги цій особі від інших членів сім'ї у таких розмірах: для непрацездатних осіб (пенсіонери, діти, інваліди) – 884 гривні на одну особу (члена сім'ї); для працездатних осіб – 442 гривні на одну особу (члена сім'ї). Але загальна сума допомоги на сім'ю не може перевищувати 2400 гривень. Ця норма призвела до дискримінації багатодітних сімей. Надання адресної допомоги ВПО у зазначеному розмірі безумовно полегшує життя ВПО, проте не вирішує більшості проблем, у тому числі – й проблеми з житлом, оскільки оренда житла в містах, де можна знайти роботу, коштує набагато дорожче.

Процедура взяття на облік, відповідно до Постанови № 509, прописана недосконало. Саме поняття «внутрішньо переміщеної особи» залишилось невизначеним. На практиці ВПО стикнулися з багатьма проблемами при реєстрації, на що вказують правозахисні організації, які надають правову допомогу ВПО:

1. Масові відмови ВПО через неправильне визначення території, з якої відбувається внутрішнє переміщення. Переселенцям з деяких районів проведення АТО, підконтрольних українській владі населених пунктів відмовляють у реєстрації. Це при тому, що в цих та інших населених пунктах були артилерійські обстріли, було зруйноване житло, інфраструктура тощо.

2. Відмова у взятті на облік осіб, які не мають у паспорті громадянина України позначку про те, що на даний час їхнім зареєстрованим місцем проживання є населений пункт у районах проведення АТО.

3. Вимоги надання додаткових, не передбачених постановами КМУ № 505 та № 509 документів (наприклад, довідки із ЖЕУ), що підтверджують факт проживання, договір оренди житла тощо.

4. Додаткові перепони у отриманні адресної допомоги. На початку 2015 р. до управлінь соціального захисту населення вишикувалися довжелезні черги на попередній запис за талонами, в яких вказувалась дата реєстрації. У січні 2015 р. в Харківській та Донецькій областях такі талони видавалися вже на березень 2015 р.

5. У деяких управліннях соціального захисту особам, які перебувають у шлюбі, але при цьому переселився тільки один член сім'ї, відмовляють у взятті на облік, доки не переїде другий із подружжя, мотивуючи це тим, що допомога нібито виділяється тільки на сім'ю.

6. Фіксуються проблеми із визначенням відповідного управління праці та соціального захисту населення, які уповноважені вести облік переміщених осіб та оформлювати адресну допомогу переселенцям.

7. Графіки роботи управлінь соціального захисту населення не були уніфіковані, тому заздалегідь дізнатися як працюють ці установи соціального захисту населення, майже неможливо, оскільки ця інформація переважно не розміщена на сайтах місцевих адміністрацій. Це спричиняє значну кількість незручностей

для переселенців особливо в сільській місцевості, коли задля інформації про порядок отримання адресної допомоги доводиться їхати десятки кілометрів до райцентру.

7 листопада 2014 р. Уряд прийняв Постанову № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей». За цією Постановою здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО, прийняття заяв про переведення пенсійних справ, призначення пенсій, виплату допомоги на поховання, недоотриманої пенсії від осіб, місце проживання яких зареєстровано на територіях проведення антитерористичної операції, проводиться за місцем перебування таких осіб на обліку відповідно до Порядку, затвердженого Постановою КМУ від 01.10.2014 р. №509, що підтверджується довідкою, копія якої залишається в органах Пенсійного фонду України. Ця Постанова значно ускладнила життя ВПО, які не можуть місяцями отримати пенсії та інші виплати через затримку взяття на облік ВПО.

Крім зазначених недоліків, існує також низка дискримінаційних законодавчих актів, які порушують права ВПО. Вони стосуються:

1. Свободи пересування переселенців.
2. Користування фінансовими послугами, здійснення комерційної та господарчої діяльності.
3. Виборчих прав ВПО.

Наприклад, 4 березня 2014 р. КМУ видав дискримінаційну Постанову № 79 «Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції». Вона передбачає, що без штампу Державної митної служби України (далі – ДМСУ) про місце проживання довідка ВПО є недійсною, а також встановлює перевірки протягом 2 місяців працівниками ДМСУ, міліції, органів соціального захисту, місцевого самоврядування на присутність переселенців на зареєстрованому місці проживання. При цьому у разі відсутності ВПО надається лише 10 діб для повідомлення ДМСУ. Ця Постанова встановлює додатковий контроль ДМСУ за переселенцями і значно обмежує їх свободу.

Варто також звернути увагу на дискримінацію ВПО з АР Крим через Постанову НБУ № 699 від 3 листопада 2014 р., за якою кримчани визнаються нерезидентами і позбавлені можливості на рівних з іншими громадянами України користуватися банківськими послугами, а також Постанову НБУ № 810 від 14 грудня 2014 р., яка визнає ВПО з АР Крим резидентами, але прив'язує цей факт до позначки ДМСУ у довідці ВПО про реєстрацію місця проживання. Ця Постанова стала наслідком застосування і звуженого тлумачення ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12 серпня 2014 р.

Іншим дискримінаційним законом став ЗУ «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р., який позбавив переселенців права голосу на місцевих виборах. У парламенті було зареєстровано три законопроекти, які надавали право вибору переселенцям, але вони не були розглянуті. Найбільш виваженим з них був законопроект № 2501а-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб», який:

- передбачав, що належність громадянина до територіальної громади визначається не лише відміткою про реєстрацію місця проживання у паспорті, а й довідкою ВПО;
- передбачав, що довідка ВПО є підставою для зміни виборчої адреси;
- встановлював заявний принцип для змінення виборчої адреси (не пізніше як за 15 днів до проведення виборів);
- передбачав можливість проведення перевірки даних, зазначеними ВПО;
- обмежував спроби повторної зміни виборчої адреси ВПО.

Але, на жаль, цей законопроект так і не був розглянутий ВРУ.

Необхідно вказати й позитивні законодавчі ініціативи. Так, 5 березня 2015 р. Парламентом був прийнятий ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб», відповідно до якого передбачена компенсація:

- зареєстрованому безробітному ВПО фактичних транспортних витрат на переїзд до іншої адміністративно-територіальної одиниці місця працевлаштування;
- витрат роботодавця на оплату праці (не вище середнього рівня заробітної плати в регіоні) за працевлаштування зареєстрованих безробітних ВПО на умовах строкових трудових договорів тривалістю не більше 6 місяців, за умови збереження гарантій зайнятості такої особи протягом періоду, що перевищує тривалість виплати у два рази;
- витрат роботодавця, який працевлаштовує зареєстрованих ВПО строком не менше 12 місяців, на перепідготовку й підвищення кваліфікації таких осіб.

Групою експертів правозахисних організацій було розроблено два законопроекти, покликані усунути недоліки законодавства, а також відповідні зміни у підзаконних актах. 18 лютого 2015 р. ці законопроекти були внесені до ВРУ групою народних депутатів: «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 2166 та «Про внесення змін до ЗУ № 2167 «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (щодо компенсації вартості пошкодженого майна).

Якщо проект закону № 2167 принципово не розглядався Парламентом через відсутність бюджетних коштів на його реалізацію, то законопроект № 2166 тричі включався до порядку денного пленарних засідань ВРУ, двічі був проігнорований і лише після проведення масштабної адвокаційної кампанії законопроект був прийнятий у першому читанні 19 травня 2015 р.

17 червня 2015 р. профільним комітетом ВРУ з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин було ухвалено рішення рекомендувати ВРУ прийняти законопроект у другому читанні. Проте, не зважаючи на заклики громадськості розглянути законопроект якнайшвидше, він майже 5 місяців не виносився на друге читання. Тільки наприкінці жовтня вдалося переконати ВРУ розглянути цю законодавчу ініціативу у другому читанні і зрештою законопроект № 2166 був ухвалений в цілому та направлений на підпис Президенту.

Проте 25 листопада Президент України повернув ЗУ № 2166 зі своїми пропозиціями. Позиція Президента відверто здивувала громадськість, авторів закону та депутатів, адже за весь час проходження законопроекту від Адміністрації Президента та від інших органів виконавчої влади не було подано жодних зауважень чи пропозицій.

Причиною вето Президента стала відсутність у Законі органу, який би провадив контроль за місцем проживанням та переміщенням ВПО, а також невизначеність механізму такого контролю. Знову бажання контролювати старими методами переважило захист прав ВПО. 9 грудня 2015 р. Комітет з прав людини підготував зміни до Закону № 2166, що були схвалені правозахисними організаціями, врахувавши пропозиції Президента. Ці зміни фактично залишили суть Закону без змін, поклавши відповідальність за контроль на Міністерство соціальної політики, яке і так є головним відповідальним органом щодо забезпечення прав ВПО.

В останній сесійний день 2015 р., 24 грудня, близько полуночі закон № 2166 таки був прийнятий та підписаний Президентом вже 6 січня 2016 р., що дає сподівання на те, що в 2016 р. ситуація з правами ВПО покращиться.

Прийнятий закон № 2166 дійсно можна вважати зразковим – він повністю відповідає міжнародним стандартам. Тепер іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають на території України і проживали на тимчасово окупованих територіях, зможуть стати ВПО. Також цей Закон є першим кроком до відступу від радянського рудимента – т. зв. «прописки». Тепер громадяни, які проживали на тимчасово окупованих територіях до окупації, але не були там зареєстровані, також зможуть за розширеною процедурою стати ВПО.

Довідка ВПО тепер буде діяти безстроково і переселенцям не треба буде проходити перереєстрацію для пролонгації довідки та реєструватися в ДМСУ. Цей Закон також допомагає зареєструватися ВПО на ринку праці і знайти роботу.

Вивчення звернень ВПО до громадських приймалень правозахисних організацій дозволяє констатувати, що на початку 2015 р. під час активних бойових дій головними проблемами для переселенців виступали:

1. Евакуація із зони конфлікту. Не вистачало транспорту, у тому числі спеціалізованого. Автобуси потрапляли під обстріли терористів, деякі автобуси не випускали з територій, підконтрольних сепаратистам.

2. Брак місць для транзитного тимчасового поселення.

3. Психологічні травми. ВПО часто перебували у стані стресу через обстріли, зруйнування житла, загрози життю та здоров'ю, загибель близьких.

4. Отримання довідки ВПО, відновлення пенсій та соціальних виплат, а також оформлення грошової допомоги від держави. Черги, щоб стати на облік в східних регіонах України на початку р. розтягувалися на кілька місяців. Люди залишалися без коштів і могли розраховувати тільки на благодійну та гуманітарну допомогу.

5. Медицина. Доступ ВПО до безоплатних медичних послуг часто невиправдано пов'язаний із взяттям на облік і реєстрацією місця проживання. Існувала також проблема неврахування ВПО при розподіленні державою життєво необхідних медичних препаратів для хворих, які їх потребують (наприклад, гемодіалізу).

Невирішеними проблемами, які залишилися в другій половині 2015 р. стали:

1. Дискримінація ВПО внаслідок недоліків наведених вище законодавчих та підзаконних актів та адміністративної практики.

2. Житло для переселенців.

3. Працевлаштування.

Проблеми з житлом та працевлаштуванням залишаються найболючішими для переселенців. За даними, оприлюдненими організацією «Восток-SOS», тільки 7% ВПО проживають у помешканнях, наданих державою, ще 33% – мешкають у родичів та друзів і 60% переселенців винаймають житло за власні кошти. При цьому орендна плата протягом р. підвищилася у національній валюті на 20–30%, а сума соціальних виплат ВПО залишилася без змін.

Відповідно до аналітичної записки Державної служби зайнятості щодо надання послуг ВПО станом на 25 листопада 2015 р., працездатних осіб серед переселенців лише 24%. При отриманні довідки повідомили про потребу у працевлаштуванні 126 тис. осіб працездатного віку, тобто 7,8%, а за допомогою у працевлаштуванні звернулися 61,6 тис. ВПО, що становить всього 3,8% від загальної кількості ВПО. Державна служба зайнятості сприяла працевлаштуванню 17,2 тис. таких громадян, що становить 1% від загальної кількості переселенців і 4,4% від загальної кількості працездатних ВПО.

На думку аналітиків Державної служби зайнятості, ці дані підтверджують висновки, що більше половини переселенців, які заявляють про потребу у працевлаштуванні під час відповідної реєстрації в органах соцзахисту, за різних обставин не готові працювати. На нашу думку, це говорить про великий «чорний» ринок праці для переселенців і неефективну роботу держави у сфері працевлаштування ВПО.

У другій половині 2015 р. повернення переселенців, під час хиткого перемир'я, набрало обертів. Державна служба з надзвичайних ситуацій наводить дані, що станом на 01.10.2015 р. на Донбас повернулося понад 121 000 людей — з тих, хто раніше реєструвався як ВПО. А якщо вірити даним МЗС самопроголошеної ДНР, то чисельність населення так званої «ДНР» протягом 2015 р. зросла більше, ніж на півмільйона осіб, саме за рахунок повернення переселенців та біженців.

Основними причинами повернення переселенців на окуповані території, на нашу думку, є:

1. Перемир'я, хоч воно є хитким і неповним, але багато переселенців тікали саме від активних бойових дій.

2. Неможливість знайти житло та влаштуватися на роботу на підконтрольній території України, а також низка інших проблем з правами ВПО.

3. Побоювання переселенців втратити майно, залишене на окупованих територіях. Окрім грабежів, мародерства та хаотичного захоплення нерухомого майна на окупованих територіях, верхівка ДНР постійно заявляє про можливість «націоналізації» нерухомого майна переселенців. А в самопроголошеній ЛНР навіть ухвалили «закон»: «Про внесення змін до Закону Луганської Народної Республіки «Про систему оподаткування в Луганській Народній Республіці», який передбачає введення тимчасових адміністрацій на підприємствах, що лишилися без господаря, або не пройшли обов'язкову перереєстрацію в ЛНР. «Доку-

мент» вводить поняття «бесхозяйное имущество», яке визначається як «майно, яке не має власника або власник якого невідомий». Цей «документ», фактично, «узаконює» експропріацію майна переселенців у ЛНР протягом р..

4. Ще однією причиною повернення переселенців є неможливість виїзду родичів з окупованих територій, які потребують допомоги.

Бувають й інші причини повернення ВПО на окуповані території, зокрема, ідеологічні, але вони не впливають на вибір основної маси переселенців – залишитись чи повернутися. Якщо більшість з перерахованих причин зазвичай залежать від зовнішніх обставин, то проблеми облаштування ВПО на підконтрольній території, а також захист їх прав напряму залежить від державної політики України.

Водночас західні експерти відзначають високий рівень інтеграції ВПО. Навіть поверхневий погляд іноземця, який подорожує Україною, не виявляє в ній країну з 1,5 мільйонами внутрішніх біженців: переселенці ніби розчинилися в суспільстві і зовнішньо та поведінкою не відрізняються від решти суспільства, на відміну від вимушеного переселення таких масштабів в інших країнах, де велика кількість переселенців кидається у вічі. Це сталося завдяки високому ступеню солідарності українського суспільства, а також через те, що переселенцями в Україні стала, в масі своїй, найактивніша та найосвіченіша частина громади окупованих територій. Це підтверджують і дані Державної служби зайнятості: особи з вищою освітою становлять понад 70% безробітних ВПО, характерним є те, що частка переселенців з вищою освітою є переважаючою в усіх регіонах.

Аналізуючи юридичну практику громадських приймалень УГСПЛ можна констатувати, що специфіка питань, з якими зверталися переселенці за консультаціями, змінювалася протягом р.. За 2015 р. спеціалізовані приймальні УГСПЛ провели 6137 консультацій. Головними питаннями були:

1. Отримання статусу ВПО.
2. Продовження цього статусу.
3. Отримання адресної допомоги переселенця.
4. Оформлення переселенцями пенсій, субсидій та інших соціальних виплат за місцем фактичного проживання після переселення.

Ці питання становлять 40% звернень, і з ними виникало дуже багато проблем у першій половині 2015 р. Однак ці проблеми з плином часу все більш ефективно вирішуються, оскільки державні органи вже виробили єдиний підхід для вирішення подібних питань в адміністративній практиці, тому у другій половині 2015 р. кількість подібних звернень пішла на спад.

Навпаки, більше звернень до кінця р. було зафіксовано щодо питань вступу ВПО у спадщину. За цією категорією звернень УГСПЛ зроблені запити в Міністерство юстиції, аби при отриманні прецеденту в суді можна було створити типовий позов. Для цих складних питань на сьогодні немає однозначного рішення, а проблеми заявників за цими справами поділяються на 2 групи:

- Спадкоємці встигли подати заяви нотаріусу на спадщину в зоні АТО до початку бойових дій. Були відкриті спадкові справи та заяви були занесені в реєстр спадкових справ, після чого реєстри на тій території були відключені, нотаріуси разом з архівами залишилися на окупованій території або зовсім припинили роботу. У зв'язку з цим заявники не можуть звернутися на підконтрольній уряду України території до іншого нотаріуса і не можуть відкрити другу спадкову справу, оскільки це прямо забороняється законом. Залишається лише один варіант – звернення до суду за визнанням права власності на майно, з чим виникає багато проблем, оскільки не можна зробити експертну оцінку цієї нерухомості у зв'язку з її перебуванням на окупованій території, а також не можна взяти довідку про склад сім'ї.
- Друга, менш гостра проблема, стосується тих спадкоємців, які не встигли подати заяву в зоні АТО і подають такі заяви вже на підконтрольній території. Міністерство юстиції затвердило зміни у законодавстві, за якими такі спадкоємці можуть подати заяву на спадщину у будь-якого нотаріуса на території, підконтрольній Україні. Для спадкоємців із зони АТО і АР Крим зроблено виняток.

За 2015 р. Центр стратегічних справ УГСПЛ супроводжував кілька резонансних стратегічних справ, важливих для створення прецедентів у судовій практиці.

Однією з найважливіших є справа за позовом Руслана Нечипорука. Предметом позову було надання статусу переселенця людині, яка на момент окупації не мала реєстрації в Криму. Справа стосувалася студента, який на момент подання заяви вже переїхав у Київ, був зарахований до київського ВНЗ і його місце проживання було зареєстроване у київському гуртожитку. Таких випадків дуже багато по всій країні.

УГСПЛ подала цей позов, мотивуючи його тим, що реєстрація місця проживання на окупованій території є другорядною ознакою для надання статусу переселенця. Головне і визначальне в цьому випадку є сам факт переміщення, який особа може підтверджувати не тільки «пропискою», а й іншими документами. Факт переміщення Р. Нечипорука був безперечно підтверджений наказами про переведення позивача з кримського ВНЗ до київського, наданням копії залікової книжки, показами свідків. На підставі цього суд виніс постанову про надання Р. Нечипоруку статусу ВПО і про виплату йому адресної фінансової допомоги від держави. На підставі цього рішення спільно були розроблені роз'яснення і подані до Міністерства соціальної політики, які в подальшому повинні сприяти вирішенню подібних справ.

Іншим прикладом є справа про зняття арешту з майна на окупованій території. Арешт був накладений кримськими органами влади кілька років тому. Арешт зафіксований у реєстрі нерухомого майна, але жодних документів, що підтверджують цей арешт, немає. Усі архіви знаходилися в АР Крим, доступ до них був відсутній, отримати роз'яснення посадових осіб було неможливо. У зв'язку з цим УГСПЛ звернулася до суду з позовом про зняття арешту на підставі статті 41 Конституції України, відповідно до якої право приватної власності є непорушним. Після декількох місяців розглядів УГСПЛ вдалося зняти арешт на майно 16 листопада 2015 р.

Ще одна категорія звернень стосується дискримінації ВПО, зокрема, позбавлення їх права голосу на місцевих виборах у жовтні 2015 р.. Стосовно таких заяв відомо про виграш заявників у трьох судових справах: двох – у м. Києві і однієї – у Запоріжжі.

Скарг на дискримінацію на місцевому рівні та мову ворожнечі стосовно переселенців було мало. Моніторинг вказує на наявність проблем у дітей в дитячих садках і школах, проблем з передачею майна. Зафіксовано кілька кричущих випадків, коли переселенців виписували з лікарень раніше потрібного терміну. Судових позовів, пов'язаних із захистом честі та гідності, а також пов'язаних з питаннями дискримінації ВПО, на місцевому рівні не подавалося.

Загалом, практика приймалень УГСПЛ, а також партнерських організацій свідчить, що протягом 2015 р. поступово почали відпрацьовуватися загальні механізми вирішення проблем переселенців, але такі системні проблеми, як відсутність соціального житла та проблеми працевлаштування – поки не вирішуються. Держава залишається не в змозі якісно вирішити проблеми соціалізації переселенців в повному масштабі. Якщо б не солідарність українського суспільства і робота волонтерів, українська держава не впоралася б з проблемою такого масштабного внутрішнього переміщення, і в країні сталася б гуманітарна катастрофа.

Рекомендації:

1. ВРУ прийняти законопроект № 2167 про внесення змін до ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (щодо компенсації вартості пошкодженого майна). До наступних місцевих виборів прийняти законопроект № 2501а-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб».

2. КМУ скасувати дискримінаційну Постанову № 79 від 04.03.2014 р. Внести зміни до постанов КМУ № 505, № 509, № 595 відповідно до пропозицій правозахисних організацій. Прибрати дискримінаційні положення, прибрати прив'язку соціальних виплат та пенсій до взяття на облік ВПО. Привести постанови у відповідність до ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та Закону № 2166 «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Уніфікувати програмне забезпечення різних органів виконавчої влади з метою автоматизації обміну даними.

3. НБУ скасувати відомчі постанови № 699 та № 810.

4. Міністерству соціальної політики створити єдину захищену електронну інформаційну базу даних ВПО, з автоматизованим доступом компетентних державних органів. Розробити чіткі інструкції для департаментів соціального захисту населення відповідно до ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та закону № 2166 «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод ВПО», уніфікувати адміністративну практику й усунути зазначені у звіті порушення прав ВПО.

5. Іншим органам влади та місцевого самоврядування розробити нормативні акти та процедури щодо забезпечення прав ВПО відповідно до своїх повноважень і положень ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Уніфікувати програмне забезпечення різних органів виконавчої влади з метою автоматизації обміну даними.

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ПРОКУРАТУРИ[1]

Реформування МВС України

Кожний новий міністр внутрішніх справ України анонсує про необхідність проведення тих чи інших заходів щодо реформування відомства.

Але лише у 2015 р. Міністерство упритул підійшло до проведення реформ, які давно вже назріли. Наразі ми спостерігаємо за початком кардинальних змін у відомстві, проте не завжди вони відбуваються у рамках правового поля.

Черговий етап реформування МВС України офіційно розпочався із створення уквітні 2014р. Експертної ради з питань дотримання прав людини та реформування органіввнутрішніх справ. Ініціатива належала новому керівництву Міністерства на чолі з А. Аваковим, який на той час вже мав власний досвід співпраці з неурядовим сектором та участі у подіях Революції гідності. Сформована переважно з представників громадськості і правозахисного середовища, Експертна рада поставила за мету розробити до листопада2014 р. концепцію реформування та запропонувати цей програмний документ на розгляд Уряду[2].

17 травня2014 р. начальник Головного штабу МВС України М.Вербенськийанонсував початок реформування та поінформував про поетапне перетворення системи МВС України в правоохоронне відомство європейського зразка, головним критерієм оцінки діяльності якого буде дотримання основоположних прав і свобод людини і громадянина[3].

Упродовж другої половини 2014 р. керівництво МВС України запровадило низку експериментів у різних містах нашої країни. Головна мета цих експериментів полягала у вдосконаленні діяльності органів внутрішніх справ, упровадження європейських стандартів їх функціонування та зміцнення взаємодії з населенням[4-5].

У період з 1 липня по 31 жовтня 2014 р. підготовлено та проведено експеримент з удосконалення діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ Головного управління МВС України у Львівській області[6].

22 жовтня 2014 р., після обговорення на розширеному засіданні колегії МВС України, КМУ схвалив Розпорядженням № 1118-р Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ[7].

Концепція передбачає розв'язання низки проблем[8] та виконання умов європейськоїінтеграціїшляхом забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист.

Одним з головних завдань Концепції є підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, а також налагодження

---

1 Підготовлений *І.Теличкіним.*

2 Режим доступу: http://police-reform.org/articles/index.php?id=1437756763&w=%D0%95%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%97+%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8+%D0%B7+%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%8C

3 Режим доступу: http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1055724

4 Режим доступу: http://police-reform.org/news/u-lvov-startuvav-eksperiment-z-udoskonalennya-d-yaln

5 Режим доступу: http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1287288

6 Режим доступу: http://police-reform.org/law/nakaz-mvs-ukra-ni-v-d-01_07_2014-622-

7 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80

8 Режим доступу: http://police-reform.org/library/rozporyadzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform

ефективної співпраці з населенням та місцевими громадами. Реалізацію Концепції передбачалося здійснити двома етапами протягом 2014–2016 років.

Цього ж дня, 22 жовтня 2015 р., КМУ також затвердив Стратегію розвитку органів внутрішніх справ.

Прийняття цих програмних документів, розроблених експертами правозахисних організацій спільно з МВС України, вперше відкриває для громадянського суспільства перспективу довгострокової реформаторської діяльності правоохоронної сфери.

Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України отримала позитивні відгуки європейських експертів, що дозволяє не лише розраховувати на фахову підтримку з боку міжнародних інституцій, а й вибудовувати узгоджену політику дій національного процесу реформаторських змін. Для успішного початку необхідно здійснити низку важливих та виважених кроків – розробити робочий план з реалізації Стратегії реформування, сформувати робочі групи за основними напрямами роботи, налагодити ефективну взаємодію між експертними середовищами, запровадити дієві процедури внутрішнього менеджменту.

Для реалізації викладеного обсягу завдань була заснована Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність», основні засади діяльності якої регулюються відповідним Регламентом[1]. Платформа ставила за мету забезпечити сталий та прозорий процес реформування органів внутрішніх справ на чолі з МВС України, об'єднавши для цього експертів неурядових організацій, європейських та міжнародних інституцій, науковців академічних установ, представників державних органів влади та ветеранів правоохоронних структур, небайдужих громадян та творчу молодь.

До основними завдань Платформи належали: імплементація міжнародних принципів розбудови системи органів внутрішніх справ, експертний супровід діяльності МВС України, моніторинг процесу реформування, інформаційна підтримка реформаційних процесів.

Експертами Платформи у 2015 р. спільно з МВС України було продовжено реалізацію пілотних проектів.

Так, відповідно до доручення міністра внутрішніх справ України А. Авакова від 30.10.2014 р. № 23403/Ав, було запроваджено проведення у період з 1 листопада 2014 р. по 28 лютого 2015 р. у м. Хмельницький експерименту зі створення на базі підрозділів патрульної служби та ДАІ єдиної патрульної служби, яка виконуватиме завдання з охорони громадського порядку та запобігання правопорушенням у містах силами спеціальних нарядів[2].

22 травня 2015 р. А.Б. Аваковим було підписано Наказ МВС України № 598 «Про проведення експерименту з упровадження нових форм і методів роботи в Самбірському МВ ГУМВС України у Львівській області» у період з 25 травня по 25 липня 2015 р.

Метою проекту було визначено наближення міліціонерів до населення, співпраця з громадськістю, швидке реагування на звернення громадян тазахист їх законних інтересів, підвищення професіоналізму правоохоронців, здобуття довіри людей до міліції.

Протягом 20–22 липня 2015 р. робочою групою Національної громадської платформи «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність» було здійснено незалежний моніторинг результатів експерименту[3].

Члени робочої групи мали можливість ознайомитись з аналітичними матеріалами, поспілкуватися з працівниками, задіяними в експерименті, прийняти участь в прийомі, здачі чергувань нарядами та їх інструктажах, патрулюванні у складі груп швидкого реагування. Пріоритетом було вивчення громадської думки шляхом спілкування з представниками органів влади, місцевого самоврядування, жителями району.

Враховуючи результати моніторингу, для досягнення більш ефективного результату експерименту і загальної реформи МВС, до керівництва Міністерства направлені відповідні рекомендації щодо доцільності вирішення низки питань.

---

1 Режим доступу: http://police-reform.org/index.php?r=1.1.2

2 Режим доступу: http://police-reform.org/files/docs/1416512147.pdf

3 Режим доступу: http://police-reform.org/articles/dovidka_schodo_analizu_roboti_sambirskogo_mv_gumvs_ukrayini_u_lvivskij_oblasti_v_

Варто виокремити створення нової патрульної поліції МВС України у рамках реформи відомства.

19 січня 2015 р. Міністр внутрішніх справ А. Аваков оголосив про початок конкурсного відбору на заміщення вакантних посад інспекторів патрульної служби поліції у м. Київ. А 4 липня 2015 р. у центрі столиці прийняли присягу нові працівники, підготовлені для проходження служби у майбутній поліції. На кінець 2015 р. загальна кількість поліцейських становила 3580 осіб. У 5 областях проходили навчання 6320 осіб на посади в Національну поліцію, ще у 11 областях продовжувався конкурсний відбір кандидатів.

Представники громадськості (у першу чергу неурядових правозахисних організацій) були запрошені як члени конкурсної комісії по відбору кандидатів на посади інспекторів поліції та подальшому брали учать у навчанні обраних кандидатів.

Зміни у законодавстві

2 липня 2015 р. ВРУ прийняла ЗУ «Про Національну поліцію», який набрав чинності з 7 листопада 2015 р. з певними винятками (у Києві – з дня опублікування, а для Львова та Одеси – з 20 серпня 2015 р.)[1]. Проте Закон, попри очікуваність у суспільстві, зазнав тривалої та масштабної критики з боку провідних експертів у галузі захисту прав людини.

Так, згідно з позицією експертів Центру політико-правових реформ (далі – ЦППР), новий Закон узаконив нелегітимну практику міліції з довільної зупинки громадян та перевірки їх документів, закріпивши в якості підстави для аналогічних дій поліції підозру в тому, що «особа має намір вчинити правопорушення». Цим положенням на будь-яку особу накладається неконституційний обов'язок увесь час мати із собою документи. А якщо людина не має документів, поліцейський отримує можливість її затримати і доставити для ідентифікації в підрозділ поліції.

Експерти також справедливо зазначають, що Закон містить ризики порушення права власності, оскільки стаття 37 Закону передбачає «обмеження фактичного володіння річчю». Поліцейські, таким чином, отримали право вилучати річ або транспортний засіб, які «можуть бути використані для посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі».

КПК України, дійсно, передбачає обмеження і вилучення певних речей, але тільки, якщо йдеться про злочин. КУпАП також дає можливість вилучати речі і документи у випадку вчинення правопорушення,однак підстави для поліцейського обмеження володіння річчю виписані всупереч викладеним положенням та з порушенням принципу пропорційності[2].

Ці та інші недоліки нового Закону, які необхідно тепер виправляти тривалою законодавчою роботою, стали результатом досить фрагментарного залучення громадських експертів до розробки законопроекту. Через цю застарілу практику чисельні правки та зауваження до проекту Закону, що стосувалися норм, які створюють загрозу правам людини, залишилися поза увагою керівництва МВС України та парламентарів під час першого та другого читання у ВРУ.

У перші дні своєї роботи київські полісмени зіткнулися із проблемою недосконалості законодавства України, оскільки не були внесені відповідні зміни до нормативно-правових актів, які регулюють діяльність поліції.

До внесення змін до статті 185 КУпАП диспозиція статті передбачала адміністративну відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції (проте не поліції) при виконанні ним службових обов'язків, а також вчинення таких же дій щодо члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку.

[1] Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19/print1448196003153058#n1064
[2] Режим доступу: http://police-reform.org/index.php?id=1442468927

Зміни до цієї статті були прийняті Парламентом України 14 липня 2015 р.[1], а набрали чинності лише 26 вересня 2015 р.[2] Проте такого періоду було достатньо, аби суди створили прецедент закриття проваджень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності осіб, стосовно яких були складені протоколи працівниками патрульної поліції.

Одним з найбільш відомих прикладів стало винесення суддею Шевченківського районного суду міста Києва Постанови від 22 липня 2015 р. про закриття провадження у справі про притягнення до адміністративної відповідальності громадянина України за статтею 185 КУпАП.

У цій справі суддя врахував той факт, що на момент скоєння адміністративного правопорушення (15.07.2015), передбаченого статтею 185 КУпАП, статус працівника поліції законодавчо не врегульовано, а диспозиція цієї статті викладена однозначно та розширеного тлумачення не передбачає. У зв'язку з цим суд прийшов до висновку, що викладені в протоколі про адміністративне правопорушення відомості не становлять об`єктивної сторони адміністративного правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 185 КУпАП, тому суд, розглядаючи адміністративний протокол в межах обставин, викладених в ньому, прийшов до висновку про недоведеність вини звинувачуваної особи у вчиненні інкримінованого йому правопорушення та про необхідність закриття провадження у справі за відсутністю складу адміністративного правопорушення[3].

Після внесення змін до статті 185 КУпАП, які набрали чинності 26 вересня 2015 р., виникла аналогічна проблема щодо відсутності правових підстав для притягнення до адміністративної відповідальності осіб за злісну непокору працівникам міліції.І хоча фактично ця проблема вирішилася після набрання чинності ЗУ «Про Національну поліцію», проте досі виникають питання щодо чинності відомчих нормативних актів МВС України, оскільки вони не адаптовані до зазначеного вище Закону.

Порушення прав правоохоронців

Окремо варто розглянути порушення прав самих працівників органів внутрішніх справ України після набрання чинності нового Закону, оскільки керівництво відомства раніше (до набрання чинності Закону) не подбало про процедуру проведення переатестації особового складу, механізму її проведення для окремих категорій працівників (наприклад, жінок, які перебувають у декретних відпустках, у відпустках по догляду за дитиною тощо), а також про відсутність нової штатної структури.

Усе це призвело до використання у деяких регіонах незаконної практики звільнення працівників, які перебувають у зоні проведення АТО, відпустці по догляду за дитиною, на лікарняному, щорічній відпустці тощо[4].

Після декількох таких резонансних звільнень МВС України визнало факти звільнення 06 листопада 2015 р. жінок, які перебували у декретних відпустках через скорочення штатів. Міністерство також повідомило про надходження до Національної поліції чисельних звернень працівників з питань законності їх звільнення, запровадивши перевірку таких звернень спеціально сформованими виїзними комісіями Національної поліції[5].

Елементи дискримінаційної політики, на жаль, були продемонстровані МВС України й при формуванні резерву кандидатів на службу. Так, на офіційному сайті Міністерства було розміщено об'яву щодо проведення набору на службу до підрозділів патрульної поліції, деодним з критеріїв прийому було визначено вік від 21 до 35 років[6], що суперечить вимогам пункту 1 статті 49 ЗУ «Про Національну поліцію України», оскільки мінімальний вік для прийняття на службу в поліції становить 18 років.

---

1 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/596-19/paran130#n130
2 Режим доступу: http://parlvydav.rada.gov.ua/parlvydav/doccatalog/document?id=51624
3 Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48290431
4 http://rian.com.ua/analytics/20151113/1000218207.html
5 Режим доступу: http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1722076;jsessionid=59264E416649E55EA343862F92477570
6 Режим доступу: http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1377902

Відсутність чіткої політики реформування призвела до тривалої невиплати зарплати в усіх областях – за повідомленнями від діючих працівників органів внутрішніх справ України, у листопаді працівники ОВС отримали лише 1/5 від основної частини заробітної плати (за 1–6 листопада), а деякі взагалі залишилися без грошового забезпечення. Як зазначають у МВС України, це пов'язано з технічними питаннями стосовно зміни назви юридичної особи (наприклад, до 7 листопада – ГУМВС України в Харківській області, а з 7 листопада – ГУ Національної поліції в Харківській області).

Черговим викликом для системи громадського контролю за процесом реформування МВС України став початок спеціальних перевірок відносно кандидатів на посаду поліцейських.

Так, у другій половині листопада 2015 р. вибухнув скандал щодо перебування у лавах київської поліції працівника, який у соціальних мережах під час Євромайданівських подій закликав колишніх працівників спецпідрозділу «Беркут» розігнати «майданівських бомжів».

Як зазначив прес-секретар МВС України А. Шевченко на своїй сторінці у Facebook, з метою з'ясування обставин, які були виявлені під час моніторингу соціальних мереж, Департаментом патрульної поліції України виявлено ознаки порушення дисципліни, морально-етичних норм інспектором Управління патрульної поліції м. Києва Олексієм Савкіним. Відтак, стосовно нього було прийнято рішення про проведення службової перевірки. На час її проведення інспектора Олексія Савкіна було відсторонено від несення служби. Спеціально було підкреслено, що результати службової перевірки після її завершення будуть обов'язково доведені до громадськості[1].

Зазначені проблеми керівництво МВС намагалося виправити, підписавши Наказ від 17.11.2015 р. № 1465 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських»[2], який був зареєстрований в Міністерстві юстиції України. Проте виявилося, що Інструкція суперечить положенням статті 52 ЗУ «Про Національну поліцію України».

Так, пункт 1 цієї статті чітко визначає, що у разі добору осіб, здатних професійно виконувати повноваження поліції та посадові обов'язки за відповідною вакантною посадою, проводиться конкурс на службу в поліції та/або на зайняття вакантної посади. Пункт 4 цієї статті передбачає проведення атестації лише в порядку просування по службі посад молодшого, середнього та вищого складу поліції. Оскільки 7 листопада усіх працівників міліції було виведено поза штат й вони не є працівниками поліції, тому не можуть бути прийняті на службу до поліції через проходження атестації.

Реформа органів прокуратури

На відміну від МВС України, керівництво Генеральної прокуратури України не дуже поспішає з реформою. Більшість національних експертів та правозахисників дуже стурбовані цим становищем, оскільки реформа прокуратури знаходиться на межі провалу.

Фактично реформа почалася 20 липня 2015 р., коли в Генеральної прокуратури України розпочався прийом документів для участі у конкурсі на заміщення посад керівників нових місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників[3]. Планувалося, що 1 грудня 2015 р. 178 місцевих прокуратур мають очолити нові керівники. Але оптимістичних сподівань не викликає той факт, що приблизно 3/4 кандидатів на ці посади становлять або працюючі, або колишні працівники прокуратури.

На думку О. Банчука (ЦППР), така ситуація пояснюється проведенням конкурсу в літній період, низьким рівнем посади, вимогою наявності п'яти років стажу в юридичній сфері при розмірі окладу лише в 2–3 тисячі грн. При цьому далеко не усі фахівці-юристи – адвокати, юрисконсульти, помічники суддів, інші фахівці в галузі права – були готовими проходити конкурс на найнижчі ланки прокуратури. Адже вони прекрасно

[1] Режим доступу: https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10208212702457714&set=a.1856442613263.112081.1306789819&type=3
[2] Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE27890.html
[3] Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/reforms

розуміють, що над ними, у вищих прокурорських кабінетах, залишаться на своїх посадах старі кадри, і знизу їм буде дуже важко змінити цю систему. Таким чином, умови проведення конкурсу прокурорів спочатку не сприяли повному оновленню прокурорських кадрів[1].

Ще однією проблемою залишається відсторонення громадськості від участі у конкурсній комісії з відбору прокурорів місцевих прокуратур, оскільки четверо членів із семи є представниками старої прокурорської школи, які працювали ще за часів попередньої влади. Інших трьох обирає український парламент.

За словами заступника Генерального прокурора України Віталія Каська, в нинішніх умовах «косметична» реформа прокуратури неможлива. Потрібно проводити її кардинально: звільняти всіх і набирати заново. Реформа передбачає децентралізацію і ліквідацію ієрархії, бо існуюча ієрархія – це збереження системи впливу. Але в цій частині реформа пробуксовує, оскільки далеко не всім працівникам органів прокуратури подобається цей формат реформи, тому її й намагаються затягнути. Криза у реформі прокуратури була посилена рішенням КМУ, який нівелював усі позитивні норми ЗУ«Про прокуратуру» в частині оплати праці новообраних прокурорів, якими, зокрема, передбачалася оплата праці місцевих прокурорів на рівні десяти мінімальних зарплат (близько 14 тис. грн.)[2].

Фактично держава створила такі умови під час проведення конкурсного відбору, які або дозволять провести «закритий» відбір кандидатів, або дозволять посісти посади старим кадрам, які вже пристосувалися до корумпованої системи.

Серед позитивних моментів можна зазначити очікування 15 квітня 2016 р., коли має бути утворена Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, до повноважень якої буде входити проведення добору кандидатів на посаду прокурора, розгляд скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарних проваджень, а також ряд інших повноважень[3]. До складу цієї Комісії входитиме один адвокат, два науковці, три представники Офіс Омбудсмена та п'ять прокурорів, обраних на конференції працівників прокуратур.

Наразі громадськості залишається лише стежити за процесом відбору кандидатів та сподіватися на проведення реальної реформи прокуратури.

Рекомендації

1. У сфері недискримінації. Розробити із залученням міжнародних експертів та представників громадянського суспільства навчальний курс для співробітників правоохоронних органів щодо запобігання дискримінації та недопущення з боку працівників правоохоронних органів проявів дискримінації по відношенню до уразливих груп. У подальшому включити відповідний курс до програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

2. У сфері посилення захисту прав дітей. Вивчити міжнародний досвід щодо підходів до атестації, встановлення критерії відповідності посаді соціальних, педагогічних та інших працівників, які працюють з дітьми. Додатково потрібно запровадити єдину статистичну звітність з питань насильства, жорстокого поводження, експлуатації дітей та внести зміни до Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо внесення окремої інформації про злочини вчинені стосовно дітей, включаючи інформацію щодо людей з інвалідністю.

3. У сфері дотримання прав на мирні зібрання. Створити групу переговорників у структурі МВС щодо забезпечення свободи мирних зібрань, а також прийняти або переглянути відомчі нормативно-правові акти з питань охорони мирних зібрань відповідно до сучасних міжнародних стандартів у сфері мирних зібрань з урахуванням специфіки контроверсійних зібрань, зокрема заходів ЛГБТ-спільноти.

---

[1] Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/v-reformu-prokuraturi-vidpochatku-zaklali-minu-upovilnenoyi-diyi-ekspert-191683_.html

[2] Режим доступу: http://www.dw.com/uk/%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B8-%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D1%8C%D0%BA%D0%B0-%D0%B4%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%83/a-18783663

[3] Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18

4. У сфері дотримання права на життя. Розробити методичні рекомендації для працівників правоохоронних органів щодо принципів ефективного розслідування відповідно до практики ЄСПЛ та у подальшому впровадити обов'язковий окремий предмет навчання та перепідготовки працівників правоохоронних органів з питань стандартів та практики ЄСПЛ у справах проти України щодо порушення процесуальних аспектів статей 2 і 3 Конвенції.

5. У сфері дотримання права на приватність. Передбачити щорічну публікацію знеособлених звітів щодо кількості проведених негласних слідчих дій, які обмежують право на приватність, та щодо використання їх результатів у розслідуванні відповідних злочинів та судових рішень.

6. У сфері протидії катуванням. Запровадити механізм, який передбачав би автоматизовану систему реєстрації відвідувачів в кожній адміністративній будівлі органів внутрішніх справ. Додатково запровадити особисту картку супроводження (custodyrecord) для затриманих (заарештованих) осіб.

7. У сфері громадського контролю. Ініціювати розробку нормативно-правового акта щодо механізмів реалізації місцевими громадами громадського контролю діяльності підрозділів МВС з розробкою відповідного відомчого положення.

ПРАВО НА ЖИТТЯ ТА ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ[1]

Огляд рішень Європейського суду з прав людини

Якщо протягом 2014 р. ЄСПЛ було ухвалено 12 рішень, в яких Суд констатував порушення Україною статей 2 та 3 Конвенції, то у 2015 р. Суд ухвалив вже 26 таких рішень.

Частина рішень ЄСПЛ ґрунтувалося на розгляді справ, в яких потерпілі ставали об'єктом жорстокого поводження та катувань у ході досудового розслідування. Одночасно з боку представників держави порушувалися права потерпілих на своєчасний доступ до адвоката, медичної допомоги, доступу до справедливого правосуддя[2]. Наприклад, справа «А. Н. проти України»[3] (A. N. v. Ukraine, № 13837/09, 29 January 2015) стосується відсутності ефективного розслідування органами влади жорстокого поводження по відношенню до заявника з боку співробітників міліції в ході його затримання і подальшого допиту з метою отримання у нього визнання у скоєнні вбивства. Заявник був затриманий працівниками міліції і допитаний із застосуванням насильства, зокрема за допомогою електричного струму, для того, щоб змусити його зізнатися у вбивстві. Ці показання були зроблені в присутності адвоката і слугували підставою для засудження заявника.

У справі «Огородник проти України»[4] (Ogorodnik v. Ukraine, № 29644/10, 5 February 2015) заявник спочатку був затриманий за вчинення адміністративного правопорушення, проте того ж дня зізнався у вчиненні низки крадіжок і пограбувань на території Вінницької і Київської областей. Зізнання були зроблені без участі адвоката: заявник вказав, що відмовляється від допомоги захисника. Фактично було порушено право заявника не свідчити проти самого себе, що призвело до його несправедливого засудження. Заявник також скаржився на жорстоке поводження з боку співробітників міліції з метою змусити його зізнатися у злочинах, і що у зв'язку з цим органами прокуратури не було проведено ефективне розслідування. Заявник також стверджував, що достовірність його скарги була підтверджена медичними доказами.

З цією категорією випадків тісно пов'язані справи, в яких Судом була визнана провина держави у ненаданні особам належної медичної допомоги в місцях несвободи[5]. *Так, у справі «Лунев проти України»[6] (Lunev v. Ukraine, № 4725/13, 22 October 2015) заявник скаржився на те, що стан його здоров'я був несумісним із утримуванням під вартою. Незважаючи на те, що у заявника був діагностований ВІЧ, він не отримував медичної допомоги впродовж р.. Також заявник страждав на інші інфекції, спричинені послабленням імунітету. Однак, доки його стан не став критичним, доти лікування не було надано. Щоб перешкодити подання заяви до Суду та змусити зізнатися у злочині, заявник був побитий міліціонерами, проте цей факт не був розслідуваний державою належним чином.*

Частина справ стосувалася надзвичайно довгих строків розслідування, коли компетентні органи, навіть отримавши небезпідставні скарги з боку потерпілих, не змогли забезпечити адекватну і своєчасну реакцію, порушивши вимоги принципу ефективного розслідування[1]. *Так, у справі «Прилуцький проти України»[2] (Pri-*

---

1 Підготовлено *Д. Мазурком, А. Мартиновською, М.Тарахкало,* УГСПЛ.

2 Див. наприклад, справи «Жизіцький проти України» (Zhyzitskyy v. Ukraine, № 57980/11, 19 February 2015), «Кірпіченко проти України» (Kirpichenko v. Ukraine, № 38833/03, 2 April 2015), «Ушаков та Ушакова проти України» (Ushakov and Ushakova v. Ukraine, № 10705/12, 18 June 2015).

3 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150651

4 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150791

5 Див.також справи «Савінов проти України» (Savinov v. Ukraine, № 5212/13, 22 October 2015), «Сокіл проти України» (Sokil v. Ukraine, № 9414/13, 22 October 2015), «Сергій Антонов проти України» (Sergey Antonov v. Ukraine, № 40512/13, 22 October 2015).

6 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157967

lutskiy v. Ukraine, № 40429/08, 26 February 2015) син заявника загинув в автокатастрофі. Наступного дня була відкрита кримінальна справа, а незабаром заявник був залучений як потерпілий. Проте через шість з половиною років від трагічних подій слухання у справі ще тривали. Такі дії державних органів суперечать вимогам повного і швидкого розслідування, як того вимагає стаття 2 Конвенції.

Справа «Барсукови проти України»[3] (Barsukovy v. Ukraine, № 23081/07, 26 February 2015) стосується неефективного та надмірно тривалого розслідування дорожньо-транспортної пригоди, в результаті якої загинув їх близький родич.

Суд вказує, що встановлення вини або невинуватості підозрюваного тривало майже 10 років. Стадія досудового слідства, яка закінчилась переданням справи до суду зайняла 6 років та 7 місяців. Прикметно, що місце події було оглянуто своєчасно, особа підозрюваного та головні свідки встановлені на самому початку слідства.

Процедурні зобов'язання держави щодо проведення ефективного розслідування

У 2015 р. проти України було прийнято 15 рішень ЄСПЛ, в яких він зафіксував порушення позитивних зобов'язань держави по статті 3 Конвенції, 10 з них стосувалися відсутності ефективного розслідування. За вказаний період також було визнано порушення Україною своїх зобов'язань в частині непроведення ефективного розслідування за статтею 2 Конвенції ще у 10 справах.

Однією з основних проблем щодо порушення Україною своїх зобов'язань є тривалість розслідування. Іноді воно може тривати роками і врешті-решт залишаться безрезультатними.

В 2015 р. ЄСПЛ було винесено декілька рішень проти України, в яких Суд визнав порушення державою своїх позитивних зобов'язань за статтею 2 Конвенції у частині тривалості розслідування. У справах «*Басюк проти України*»[4] та «*Космата проти України*»[5] Суд дійшов висновку, що знаходження справ на досудовій стадії більше, ніж вісім років, є порушенням. До аналогічного висновку Суд дійшов у справі «*Прилуцький проти України*»[6], де він визнав, враховуючи складність справи, неприйнятним строк розслідування більше ніж шість років.

Прикладом неефективного розслідування, причиною якого стала надмірна тривалість досудового розслідування, може слугувати справа пана Фіяла.

Фіяло Василь Адамович у жовтні 2004 р. потрапив в ДТП. Він їхав на велосипеді та був збитий мікроавтобусом. В результаті аварії пан Фіяло отримав важкі тілесні ушкодження, в результаті чого він втратив 50% працездатності.

У листопаді 2015 р., через 11 років після аварії, справа досі перебуває на стадії розслідування. Правоохоронні органи, отримавши інформацію про ДТП, відмовили у відкритті кримінального провадження на підставі «відсутності події злочину». Після численних скарг постраждалого до прокуратури, через три роки кримінальну справу було порушено, ще через рік пана Фіяла визнали потерпілим, і ще майже через рік проведено перший допит потерпілого.

Після цього справу тричі закривали і знову поновлювали. Станом на кінець 2015 р. слідством досі не проведено ряду слідчих дій, спрямованих на встановлення об'єктивної істини, зокрема комплексна судово-медична та автотехнічна експертизи. Вказані експертизи були призначені у 2013 р. і вже впродовж двох років не проводяться з причини наявності черги понад три роки у Головному бюро судово-медичної експертизи Міністерство охорони здоров'я України.

---

1 Див. також справи «Бучинська проти України» (Buchynska v. Ukraine, № 35493/10, 30 April 2015), «Холодков проти України» (Kholodkov and Kholodkova v. Ukraine, № 29697/08, 7 May 2015), «Сердюк проти України» (Serdyuk v. Ukraine, № 61876/08, 12 March 2015)

2 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152597

3 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152596

4 Basyuk v. Ukraine, no. 51151/10, § 66 –73, 5 November 2015. – Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158353

5 Kosmata v. Ukraine, no. 10558/11, 28218/11, § 67, 15 January 2015. – Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150304

6 Prilutskiy v. Ukraine, no. 40429/08, § 42–46, 26 February 2015. – Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152597

Окрім тривалості розслідування існує велика кількість інших проблем, що призводять до порушення державою своїх зобов'язань щодо ефективного розслідування. До них належать об'єктивні фактори, такі, як відсутність належного обладнання та експертів, іноді причиною може стати відсутність фінансування з боку держави. Так само важливу роль відіграє й суб'єктивна поведінка слідчих: несвоєчасне проведення слідчих дій, що призводить до втрати важливих доказів, непроведення експертиз у справі, або непоставлення перед експертами необхідних для повноцінного з'ясування обставин справи запитань – все це є причинами до визнання міжнародними інстанціями проведеного національними органами розслідування неефективним.

Особливої уваги потребують злочини, в яких неефективність проведеного розслідування може мати місце через відсутність ґрунтовного дослідження мотивів злочину.

КК України особливо виокремлюється такий мотив злочину, як расова та національна ворожнеча. Відповідно до частина 1 статті 67 КК вчинення злочину *на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату* визнається обтяжуючою обставиною. Також існує окремий склад злочину у статті 161 КК, який передбачає відповідальність за *умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, інвалідності, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.*

Незважаючи на посилену відповідальність, час від часу такі злочини «спалахують», що не може не турбувати громадськість. За даними Генеральної прокуратури України[1] за січень–жовтень 2015 р. в Єдиному реєстрі досудових розслідувань зареєстровано 41 злочин, вчинений з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості, по 12 з них кримінальне провадження вже було закрито. За перші десять місяців 2015 р. мережа «Ініціатива розмаїття» зафіксувала 10 випадків насильницьких дій з підозрою расової мотивації, в результаті яких постраждали 17 осіб. Серед них 13 іноземців з таких країн, як Нігерія, Йорданія, Афганістан, Сирія, Гана, Демократична Республіка Конго, що становить 76% від усіх потерпілих, а також громадяни України таджицького та єврейського етнічного походження, мусульманського віросповідання та зі змішаним походженням.

Головною проблемою подібного стану речей є невміння міліції працювати зі справами, в яких присутній мотив расової ненависті. Правоохоронні органи не вміють ані належним чином виявляти подібні мотиви, ані навіть працювати із постраждалими по цих злочинах особами. Тому постраждалі часто відмовляються від доведення справи до кінця або не звертаються до правоохоронних органів зовсім.

Ще більшого занепокоєння викликає той факт, що правоохоронні органи не звертають жодної уваги на мотиви злочину, якщо вони не входять до закритого переліку, вказаного у статтях 67 та 161 КК. Ані слідство, ані суд не звертають увагу на мотив злочину, якщо його було вчинено з мотивів ненависті до внутрішньо переміщених осіб або представників ЛГБТ[2]-спільноти.

26 січня 2015 р. у м. Харкові відбулося вбивство. Пан С. познайомився з паном Р., представником ЛГБТ-спільноти, через соціальну мережу. Пан С. пояснив, що його метою було отримання відео, на якому пан Р. зізнавався б у своїй орієнтації, й подальше шантажування останнього цим відео. Пан Р. запросив пана С. до себе додому, де розмовляли на тему одностатевих стосунків. Зі слів пана С., відчувши надзвичайну відразу до пана Р. через його орієнтацію та стосунки з іншими чоловіками, він почав бійку, в результаті якої наніс пану Р. двадцять ударів ножем, що призвело до смерті останнього. В суді пан С. визнав, що мав на меті шантажування пана Р. через його сексуальну орієнтацію та той факт, що сварка розпочалася

[1] Генеральна прокуратура. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112169&libid=100820&c=edit&_c=fo#

[2] ЛГБТ – акронім, що виник в англійській мові для позначення лесбійок (Lesbian), ґеїв (Gay), бісексуалів (Bisexual) і трансґендерів (Transgender).

через його ненависть до геїв. Однак суд не досліджував питання вчинення злочину з мотивів ненависті та не побачив обтяжуючих обставин.

У разі, коли захистити свої права на національному рівні не вдається через недосконаліть правової системи або правозастосовної практики, особи звертаються до ЄСПЛ. Виконання державою рішень ЄСПЛ на національному рівні містить так звані заходи індивідуального характеру. Зокрема, у випадках, коли було знайдено порушення державою своїх зобов'язань за статтями 2 та 3 Конвенції в частині відсутності ефективного розслідування, Україна зобов'язана поновити розслідування та вжити всіх можливих заходів задля забезпечення його ефективності. На жаль, подібні справи, особливо якщо жорстоке поводження було завдано працівниками правоохоронних органів, не проводяться навіть після визнання ЄСПЛ факту порушення.

21 квітня 2011 р. ЄСПЛ було винесено рішення по справі «Нечипорук та Йонкало проти України»[1]*. Суд визнав, що мало місце катування заявника з боку представників правоохоронних органів та було відсутнім ефективне розслідування з цього приводу.*

У вересні 2012 р. заявником було подано заяву до прокуратури щодо порушення кримінальної справи відносно працівників міліції Д. Марцинюк, С. Корсіньовський, І. Весна, О. Рибалко, О. Мостовий за фактом катування заявника та незаконного позбавлення його волі. В період з 2012 по 2015 рр. шість разів правоохоронні органи закривали справу та знову поновлювали розслідування. При закритті кримінальної справи слідчі посилалися на те, що під час розслідування 2004–2005 рр. (яке було визнано ЄСПЛ неефективним) національні правоохоронні органи визнавали відсутність факту застосування до заявника тортур, що особи, щодо яких заявник подав скаргу більше не працюють в міліції, а також що нові експертизи, які оцінювали висновки експертиз 2004–2005 рр., їх підтвердили.

Таким чином, ми спостерігаємо системну та закоренілу проблему, пов'язану із невиконанням державою своїх позитивних зобов'язань, навіть по справах де вже існує рішення ЄСПЛ.

Здійснення державою заходів щодо охорони життя та здоров'я осіб, що перебувають під її контролем

У своїй практиці[2] ЄСПЛ зазначає, що заборона жорстокого поводження та катування буде практично неефективною за відсутності належного розслідування, і тоді можливі випадки, коли посадові особи, уникаючи покарання, можуть зловживати правами тих, хто знаходиться під їх контролем. Те саме стосується й права особи на життя.

Відповідно до статистичної звітності ГПУ протягом 2015 р., в Єдиному реєстрі досудових розслідувань обліковано 1583 (жовтень) правопорушень за статтею 365 КК України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронних органів), з них 110 за частиною 3 вказаної статті, коли вказані дії спричинили тяжкі наслідки. Оприлюднені дані викликають серйозне занепокоєння, оскільки за весь 2014 р. таких правопорушень було зареєстровано 1326, з них 79 з тяжкими наслідками.

Попри на жахливі події 2013–2014 рр., у цьому р. продовжують мати місце факти застосування надмірної сили до мітингуючих з боку правоохоронців.

31 серпня 2015 р. під стінами ВРУ відбувся мітинг, під час якого мала місце сутичка мітингуючих із працівниками правоохоронних органів. В результаті більше як десять учасників подій було затримано. Під час затримання одному з активістів «Чорного комітету» – Богдану Тицькому – в поліцейській машині було зламано руку, його били, душили[3]. Все це відбувалось за присутності нової поліції. Наразі за цим фактом зареєстроване кримінальне провадження, слідство здійснюється Головним слідчим управлінням МВС України.

---

1 Nechiporuk and Yonkalo v. Ukraine, no. 42310/04, judgment from 21 April 2011.
2 Assenov and Others v. Bulgaria, 28 October 1998, § 102, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII.
3 Руку незаконно затриманому Богдану Тицькому зламали у екіпажі нової поліції. – Режим доступу: http://www.informator.su/ruku-nezakonno-zatrymanomu-bohdanu-tytskomu-zlamaly-u-ekipazhi-novoji-politsiji/

Складними для розслідування є випадки розслідування застосування сили працівниками правоохоронних органів при проведенні операцій щодо затримання осіб, адже в кожному конкретному випадку держава має досліджувати питання щодо правомірності та співрозмірності застосованої сили.

Так, в Одесі співробітники міліції вбили двох чоловіків, які чинили опір під час затримання. Правоохоронці під час розслідування вбивства 27-річного чоловіка вийшли на слід підозрюваних. Проведення спецоперації по затриманню зловмисників було сплановане в одному з районів, де перебували злочинці. Коли злочинці покинули укриття та виїхали на трасу, правоохоронці почали затримання. Однак зловмисники застосували щодо працівників міліції вогнепальну зброю і кинули в їх бік гранату. У відповідь міліціонери також застосували вогнепальну зброю. В результаті загинули двоє зловмисників, третій був затриманий.

У більшості злочинів, у скоєнні яких підозрюються працівники правоохоронних органів, відсутнє ефективне розслідування. Більше того, згідно зі статистикою більшість рішень ЄСПЛ проти України, в яких визнано відсутність ефективного розслідування фактів смерті або завдання тортур, стосуються випадків, коли заявник звинувачував у вчинени злочину правоохоронців. Якщо звернути увагу на рішення за цей рік, можна помітити, що у десяти справах, в яких було знайдено порушення статті 3 Конвенції через відсутність ефективного розслідування, заявники скаржилися на жорстоке поводження з боку працівників міліції.

Відсутність ефективного розслідування випадків застосування насильства з боку агентів держави пов'язано з тим, що немає незалежного органу, який займався би розслідуваннями злочинів, до яких причасні представники правоохоронних органів. Дуже часто розслідування скарг на жорстоке поводження з боку представників правоохоронних органів зводиться до оцінки рапортів, поданих вказаними працівниками.

Саме тому, враховуючи зобов'язання перед ЄСПЛ та Комітетом міністрів Ради Європи щодо створення такого органу, 12 листопада 2015 р. ВРУ ухвалила ЗУ «Про Державне бюро розслідувань»[1]. Відповідно до прикінцевих та перехідних положень закону, він набирає чинності з дня утворення КМУ Державного бюро розслідувань, але не пізніше 1 березня 2016 р.

У більшості випадків застосування насильства з боку працівників міліції має на меті примушення особи до надання неправдивих свідчень та самообвинувачення.

У липні 2015 р. у Дніпропетровській області було затримано двох міліціонерів, які з метою отримання зізнання застосували фізичне та психологічне насилля до неповнолітнього. Потерпілий стверджував, що правоохоронці били його руками та ногами, душили поліетиленовим пакетом та заганяли голки під нігті. Судмедекспертиза підтвердила, що парубок зазнав численних ударів тупим предметом чи не по всьому тілу. У хлопця діагностували синці обличчя та голови, забій грудної клітини, синці грудної клітини, синці та садна тулубу та синці обох верхніх кінцівок. Також у нього підозра на закриту черепно-мозкову травму. Прокуратурою розпочате досудове розслідування. Міліціонерам повідомлено про підозру у вчинені злочинів, передбачених частини 2 статті127 (катування) та частини 2 статті 365 (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу) КК України.

Адвокат вінничанки Віти Завірюхи повідомляє, що до дівчини працівники правоохоронних органів застосовували силу. Дівчина стверджує, що співробітники підрозділу «Сокіл» били її головою об підлогу та примушували дати потрібні їм свідчення, погрожуючи у разі її відмови застосувати також силу до неповнолітніх хлопців, затриманих по тій самій справі. Батьки Андрія Романюка, підозрюваного по цій справі, стверджують, що до нього також застосовували фізичну силу з метою отримання зізнавальних доказів[2].

У Запорізькій області працівники СБУ вивели 19-річного хлопця із нічного клубу та доставили до підвалу СБУ. Там його прикували до металевої труби і добу били. Зі слів жертви, офіцери були п'яні, і робили це, щоб змусити його співпрацювати з правоохоронними органами. Двоє підозрюваних заарештовані, а справа вже передана до суду[3].

---

1 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012

2 Міліція застосовувала тортури щодо підозрюваних у вбивстві правоохоронців у Києві. – Режим доступу: http://ostannipodii.com/a/201505/miliciya_zastosovuvala_torturi_schodo_pidozryuvanih_u_vbivstvi_pravoohoronciv_u_kievi-100006885/

3 У Запоріжжі двоє працівників СБУ добу катували 19-річного хлопця. – Режим доступу: http://znaj.ua/news/regions/27289/u-zaporizhzhi-dvoye-pracivnikiv-sbu-dobu-katuvali-19richnogo-hlopcya.html

Справу 24-річного івано-франківця Віталія Нісонського повернули на додаткове розслідування. Він звинувачує трьох екс-працівників міліції у тому, що його незаконно утримували та катували у міському відділі міліції, вибиваючи зізнання у пограбуванні. Не зважаючи на наявні в матеріалах медичні експертизи, вирок щодо міліціонерів скасовано апеляційним судом, запобіжний захід змінено на підписку про невиїзд, а справу спрямовано на новий розгляд.

Правоохоронні органи, звертаючись до застосування сили проти осіб, які перебувають під їх контролем, з метою отримання зізнавальних показань, намагаються покращити статистичні данні щодо розкриття злочинів, від яких залежить рівень їх заробітної плати. Доки система оцінки діяльності міліції за показниками розкриття злочинів існує, не можна гарантувати припинення застосування жорстокого поводження.

13 листопада 2015 р. глава МВС України підписав наказ, яким було реорганізовано систему оцінки роботи працівників правоохоронних органів[1]. Цим наказом було скасовано низку показників оцінки діяльності правоохоронців, серед яких виявилася, наприклад кількість розкритих злочинів. МВС України було заявлено, що відтепер оцінка ефективності діяльності співробітників Національної поліції буде здійснюватися за чотирма напрямами: 1) результати зовнішнього опитування; 2) оцінка бізнес-середовищем ефективності поліцейської діяльності; 3) результати внутрішнього опитування; 4) результати виконання пріоритетних завдань. Це є важливим рішенням, яке, сподіватимемося, приведе до позитивних зрушень.

Наразі в державі проводиться реформа правоохоронних органів, але, на превеликий жаль, поки її ще не можна назвати ефективною. Заміна міліції на поліцію проведена лише на папері. Реформа прокуратури також показала, що докорінних змін очікувати не доводиться – старе керівництво робить усе можливе, аби залишитися при владі. Фактично керівництво прокуратури на 75% залишилося старим.

Останнім часом, було зафіксовано хвилю смертей, що сталися на території військових частин[2]. Непоодинокі випадки, коли керівництво військових частин намагається приховати окремі факти та деталі обставин смерті особи, які можуть виставити їх у поганому світлі, поставити під сумнів методи керівництва або вказати на причетність до вбивства інших військовослужбовців. Держава несе особливу відповідальність за життя осіб, які перебувають під її повним контролем, у тому числі військовослужбовців. Держава має надати пояснення будь-яким тілесним ушкодженням або ненаданню медичної допомоги, які призвели до загибелі особи. На жаль, в Україні в подібних справах за фактом гибелі військовослужбовців не проводиться ефективного розслідування щодо дій керівництва військової частини. Якщо ж певні дії й вчиняються, то вони зводяться до формальних перевірок або ж взагалі проводяться керівництвом військової частини, в якій стався інцидент.

В Україні не існує у повноваженого органу для розслідування подібних злочинів, і саме це часто призводить до їх неповного та неефективного розслідування. У 2014 р. було прийнято ЗУ «Про внесення змін в ЗУ «Про прокуратуру» відносно створення військових прокуратур», яким було створено систему військових прокуратур. Однак законодавець не визначив, які саме повноваження матимуть військові прокуратури. Це питання, відповідно до Закону, має регулюватися самою Генеральною прокуратурою. До підслідності

---

1 Арсен Аваков скасував 86 показників ефективності роботи правоохоронців. – Режим доступу: http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1707878

2 Військова прокуратура розпочала розслідування за фактом смерті Волинянина. – Режим доступу: http://www.volynnews.com/news/extreme/viyskova-prokuratura-rozpochala-rozsliduvannia-za-faktom-smerti-volynianyna/
Смерть військовослужбовця. – Режим доступу: http://excl.com.ua/news/2015/05/13/8386/smert_vijskovosluzhbovcja;
Помер мобілізований, який лікувався у Рівненському військовому госпіталі. – Режим доступу: http://4vlada.com/rivne/42939
Загадкова смерть на території військової частини: боєць був п'яний, але ознак вбивства не знайшли. – Режим доступу: http://ukr.segodnya.ua/ukraine/zagadochnaya-smert-zaporozhskogo-boyca-muzhchinu-nashli-mertvym-na-territorii-voinskoy-chasti--618828.html;
Семья погибшего мобилизованного требует расследования. – Режим доступу: http://ntn.ua/ru/video/news/2014/09/16/15472;
Загадковою смертю загинув військовий, у суїцид ніхто не вірить. – Режим доступу: http://24tv.ua/zagadkovoyu_smertyu_zaginuv_viyskoviy_u_suyitsid_nihto_ne_virit_n625978;
Правоохоронні органи покривають жорстокі вбивства у військових частинах. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1437556531

військової прокуратури були віднесені злочини, передбачені статтями 402–421, 425–435 КК України (розділ XIX «Злочини проти встановленого порядку несення військової служби»). Таким чином, вбивство військовослужбовця на території військової частини або застосування до нього жорстокого поводження має розглядатися загальним органом – територіальним підрозділом МВС України.

Держава відповідає за життя та здоров'я осіб, усіх осіб, які перебувають під її контролем, в тому числі, у місцях позбавлення волі. Держава має забезпечувати належні умови тримання, які включають в себе серед іншого безпеку осіб, надання належної медичної допомоги, санітарні умови тощо.

Однак є непоодинокі випадки, коли представники пенітенціарної служби, перевищуючи свої повноваження, застосовують до ув'язнених фізичну силу або безпідставно поміщають їх до карцеру.

11 листопада 2015 р. у Дніпропетровському СІЗО № 3 працівниками правоохоронних органів був проведений плановий обшук у камерах. При цьому численні ув'язнені були побиті. Був застосований сльозогінний газ. Багато людей отримали значні травми, деяким зламані кінцівки, відбулося два десятка спроб самогубства[1].

ХПГ повідомила, що 27 лютого 2015 р. до засуджених, які прибули до Бердянської колонії, було застосовано фізичну силу. До них застосовувалися гумові кийки, спецзасіб «Терен-4» та наручники. Через сім днів після застосування сили на тілах засуджених все ще залишалися видимі сліди побоїв: гематоми на голові та тулубі. Однак засуджені через сильні побоювання бути побитими відмовилися офіційно оскаржувати дії керівництва колонії[2].

Однією з проблем України щодо додержання належних умов тримання залишається стан пенітенціарних закладів, більшість з яких вже давно вичерпали строк своєї експлуатації. Недивлячись на проведення вибіркових поточних ремонтів, житлові приміщення гуртожитків та камери потребують модернізації та реконструкції. Допоки в Україні не проведено комплексної реконструкції та перебудови закладів пенітенціарної системи, засуджені продовжують утримуватися в переповнених камерах, недостатньо освітлених приміщеннях, антисанітарних умовах, за відсутності вентиляції, гарячої води та опалення, а також неможливості усамітнитися.

У місцях позбавлення волі також спостерігається сумна тенденція ненадання адекватної медичної допомоги. Обладнання медичних частин застаріле, не відповідає національним і міжнародним стандартам. Самі приміщення потребують капітального ремонту та оновлення. Існує також брак медичних препаратів та фахівців.

Під час моніторингового візиту в приміщенні оперативної частини Ольшанської виправної колонії (№ 53) було виявлено засудженого П. з наявними тілесними ушкодженнями – переламами кісток верхньої кінцівки, численними саднами і синцями. За словами засудженого, травму він отримав 05.09.15, в той самий день звернувся до медичної частини, де йому були видані лише знеболювальні пігулки. Рентгенологічна діагностика і наступне накладання гіпсової пов'язки в медичній частині закладу відбулися лише 07.09.15, при цьому гіпсову пов'язку накладав фельдшер. Цей факт дефекту надання медичної допомоги засудженому з важкою травмою може бути розцінений не інакше як неналежне поводження і катування[3].

Під час перевірки Петрівської виправної колонії (№ 49) та Кіровоградського слідчого ізолятора моніторинговою групою були виявлені порушення порядку тримання засуджених, що зумовлюють жорстоке і таке, що принижує гідність людини, поводження[4]. Адміністрація Петрівської виправної колонії з метою реагування на процеси, які відбуваються в середовищі засуджених, використовуючи кримінальну субкультуру, стратифікує засуджених та перекладає на них відповідальність за підтримання правопорядку.

---

1 У Дніпропетровському СІЗО масові побиття ув'язнених – правозахисники. – Режим доступу: http://znaj.ua/news/society/28399/u-dnipropetrovskomu-sizo-masovi-pobittya-uvyaznenih-pravozahisniki-foto.html

2 В Бердянской колонии осужденных избили дубинками и «усмирили» слезоточивым газом. – Режим доступу: http://z-city.com.ua/В-Бердянской-колонии-осужденных-избили-дубинками-и-усмирили-слезоточивым-газом-11.03.2015

3 У виправних закладах Миколаївської області виявлено факти порушень прав засуджених. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/16915-wl-u-vipravnix-zakladax-mikolaiivskoii-oblasti-viyavleno-fakti-porushen-p/

4 У виправних закладах Кіровоградської області виявлені факти жорстокого поводження із засудженими. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/7815-fi-u-vipravnix-zakladax-kirovogradskoii-oblasti-viyavleni-fakti-zhorstok/

Проблема неналежних умов тримання в установах пенітенціарної системи потребує якнайшвидшого вирішення, оскільки призводить до поширення погіршення стану здоров'я засуджених, поширення різноманітних захворювань або навіть до смерті позбавлених волі осіб.

Актуальною для України залишається проблема застосування по відношенню до в'язнів примусової неоплачуваної праці, яка дуже часто призводить до отримання ними важких захворювань. Подібні випадки зафіксовано правозахисниками в Машівській виправній колонії № 9[1], Білоцерківській виправній колонії № 35, Ірпінському виправному центрі № 132, Темнівській виправній колонії № 100[2]. У Білоцерківській виправній колонії № 35 засуджені працюють по дві три зміни поспіль, що становить 15–20 годин на добу. Іноді засуджені проводять на робочому місці декілька днів або навіть тижнів поспіль. За свою роботу засуджені не отримують жодної плати.

В Україні відсутній ефективний захист від подібних порушень. Засуджені побоюються скаржитися до національних органів через загрозу застосування до них сили з боку працівників колонії, або підконтрольних ним засуджених. В Україні не передбачені ані можливість оскаржити дії адміністрації колонії в анонімному порядку, ані можливість переведення до іншого пенітенціарного закладу допоки триває слідство.

Однією з найбільш залежних та безправних груп осіб, що перебувають під контролем держави, є пацієнти психіатричних лікарень. Вони майже не мають можливості скаржитися на дії працівників закладу. Загалом в Україні діє більше як шість тисяч місць несвободи. З них: 144 – психоневрологічні інтернати і 70 – психіатричні лікарні, де живе близько 60 тисяч людей.

Найбільш розповсюдженим порушенням права на заборону катування є змушування пацієнтів приймати ліки, які не сприяють покращенню їх стану, або навіть погіршують його. Також непоодинокі випадки знущань та побиття пацієнтів, несанкціоноване застосування до них психотропних лікарських засобів з метою їх «заспокоєння».

Пана С. було госпіталізовано в психіатричну установу із суворим режимом спостереження за рішенням суду. Він був поміщений у палату розміром 2,2х3 метри, де було розташовано 3 ліжка. У палаті не було санвузла. Згодом заявника почали змушувати приймати невідомі таблетки, у зв'язку з чим він висловив свою незгоду.

Будь-які прохання та висловлювання незгоди з боку заявника призводили до застосуванням до нього медикаментозних засобів: аміназину[3]. Пізніше до заявника застосовували препарати, через які він перебував у стані надзвичайної сонливості. Його будили лише для походів в туалет та прийомів їжі. Заявнику було важко відрізнити сон та реальність.

Медичні препарати, обмеження в пересуванні та користуванні побутовими послугами використовувались як покарання і не мали жодного відношення до протоколів лікування. В таких умовах заявник провів більше двох років.

Подібна поведінка працівників та адміністрації державного закладу становила порушення заборони катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання.

На Тернопільщині у Бережанському психоневрологічному будинку-інтернаті монітори[4] виявили двох чоловіків у «карцері» – закритій тісній кімнаті з металевою решіткою на дверях, яка була зачинена на замок, без електричного освітлення і доступу свіжого повітря та води, в якості туалету використовувалося відро. Чоловіки були позбавлені можливості митися та справляти природні потребі в гідних умовах. Пацієнти пси-

[1] В колонии на Полтавщине осужденным не платили деньги за работу. – Режим доступу: http://glavnoe.ua/news/n247480

[2] Рабська праця у Харківській виправній колонії. – Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=text1Ko4BJ4;
Приховане виробництво, рабська праця Темнівська виправна колонія. – Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=m_FqJrpmFXI

[3] Аміназин відноситься до групи сильнодіючих нейролептиків, застосовується винятково в психіатричній практиці для пацієнтів з діагнозом шизофренія, має сильні седативні властивості

[4] Умови в інтернаті настільки жахливі, що зовсім не дивним виглядає бажання підопічних тікати звідти. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/101115-ck-umovi-v-internati-nastilki-zhaxlivi-scho-zovsim-ne-divnim-viglyadaye-b/

хологічного закладу не мали спідньої білизни, верхнього одягу та предметів особистої гігієни. Приміщення утримувались в антисанітарних умовах. Не виконуються норми пожежної безпеки.

В Городнянському психоневрологічному інтернаті пацієнтів, які самостійно не пересуваються, не вивозять на прогулянки, а тих, хто може ходити – змушують працювати на городах та в підсобних господарствах[1]. Пацієнти знаходились в жахливому стані: без нижньої білизни та з ранами. В інтернаті жахлива антисанітарія.

Обов'язки держави у сфері охорони здоров'я

Одним з позитивних зобов'язань держави є охорона життя та здоров'я населення. ЄСПЛ в одному зі своїх рішень[2] зазначив, що стаття 2 Конвенції зобов'язує державу не лише утриматися від позбавлення життя особи, а й приймати відповідні заходи задля збереження життя. Позитивні обов'язки по захисту права на життя передбачають й регламентацію питань стосовно надання медичної допомоги.

В 2015 р. особливо гостро постала проблема з додержанням права на життя осіб, хворих на гемофілію[3]. Ситуація з забезпеченням прав осіб, вражених цим важким захворюванням, в Україні є вкрай критичною. До 50-річного віку в Україні доживає лише 27% хворих на гемофілію, усі вони по досягненню цього віку є інвалідами.

У квітні 2015 р. все ще не було проведено закупівлю життєво необхідних ліків[4]. Препарати фактора крові неможливо купити в аптеці, вони забезпечуються виключно в рамках державних програм. Для того, аби попередити внутрішні кровотечі та, як наслідок, – страшні болі та інвалідність, хворим на гемофілію потрібні ліки кожного дня. Навесні мав місце дефіцит препаратів у лікарнях навіть для надання швидкої допомоги. Відсутність у медичних закладах спеціальних кровоспинних препаратів призводить до загибелі людей від втрати крові у разі отримання травми або при проведенні операції. У жовтні було зафіксовано вже три випадки смерті через брак ліків[5], але Міністерство охорони здоров'я продовжує зволікати із закупівлею ліків.

Не було проведено в 2015 р. вчасно й закупівлю ліків для хворих на онкологію, гепатит, муковісцидоз[6], ВІЛ/СНІД, а також вакцинації та харчування для дітей із орфанними захворюваннями[7].

За даними спеціалізованих НУО, державна закупівля препаратів для лікування туберкульозу неодноразово зривалась. Майже 50 тис. громадян позбавлені життєво необхідних ліків, що загрожує безконтрольним поширенням інфекції та смертю багатьох українських громадян. За статистикою, 65% хворих з відкритою формою туберкульозу без лікування помирають впродовж двох років. Крім того, офіційна статистика в України зафіксувала 227 961 випадок захворювання на ВІЛ/СНІД на 1 травня 2015 р. проти 212 103 на 1 травня 2014 р. Таке зростання не може не хвилювати громадськість і повинно терміново стати сигналом для держави.

---

1 Стосовно керівників психіатричного інтернату та психлікарні відкрили кримінальні провадження. – Режим доступу: https://tsn.ua/ukrayina/u-psihlikarnyah-na-chernigivschini-paciyenti-spali-u-vlasnih-viporozhnennyah-i-pracyuvali-do-11-godin-na-dobu-529586.html

2 Association of parents v. The United Kingdom, no. 7154/75, 12/07/1978. – Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73561

3 Гемофілія – невиліковне генетичне захворювання, пов'язане з порушенням коагуляції (згортання) крові; при цьому захворюванні різко зростає небезпека загибелі від крововиливу в мозок та інші життєво важливі органи, навіть при незначній травмі. Хворі з важкою формою гемофілії нерідко піддаються інвалідизації, внаслідок частих крововиливів в суглоби (гемартрози) і м'язові тканини (гематоми). Хоча хвороба на сьогодні невиліковна, її протікання контролюється за допомогою ін'єкцій бракуючого фактора згортання крові, частіше всього виділеного з донорської крові. В цілому сучасні гемофіліки при правильному лікуванні живуть стільки ж, скільки і здорові люди.

4 «7 останніх хвилин життя без препаратів для згортання крові». Батьки дітей із гемофілією вимагають від прем'єр-міністра ліків. – Режим доступу: http://patients.org.ua/2015/04/17/7-ostannih-hvilin-zhittya-bez-preparativ-dlya-zgortannya-krovi-batki-ditej-iz-gemofiliyeyu-vimagayut-vid-premyer-ministra-likiv/

5 Через брак ліків в Україні померло двоє хворих на гемофілію. – Режим доступу:. http://znaj.ua/news/society/22492/cerez-brak-likiv-v-ukrayini-pomerlo-tvoye-hvorih-na-gemofiliyu-foto.html

6 У Львові хворі на муковісцидоз не отримують від держави необхідних ліків. – Режим доступу: http://zaxid.net/news/showNews.do?u_lvovi_hvori_na_mukovistsidoz_ne_otrimuyut_vid_derzhavi_neobhidnih_likiv&objectId=1351988

7 Орфанні хворі: лікувати не можна ліквідувати. Де Україна поставить кому? – Режим доступу: http://pku.org.ua/news/details/231-Орфанні-хворі-Лікувати-не-можна-ліквідувати-Де-Україна-поставить-кому

Нагадаємо, що ЗУ від 20 жовтня 2014 р. № 1708-VII затверджена Загальнодержавна цільова соціальна програма протидії ВІЛ інфекції/СНІДу на 2014–2018 р. Метою програми є зниження рівня захворюваності і смертності від ВІЛ інфекції/СНІДу, надання якісних і доступних послуг з профілактики, діагностики та лікування ВІЛ- інфекції. Критична нестача препаратів антиретровірусної терапії, якої не спостерігалося з 2005 р, стала однією з причин проведення 28 травня 2015 р. акції у найбільших містах України на підтримку людей, хворих на ВІЛ/СНІД. Лише в середині р. було поставлено першу частину ліків до України[1].

Згідно з даними інформаційного проекту зі зниження шкоди «Метелик», в Кіровоградському обласному наркологічному диспансері ситуація з доступом до замісної підтримувальної терапії[2] є важкою. Кабінет замісної терапії у наркологічному диспансері Кіровограда працює на межі своїх можливостей, вже декілька років підіймається питання про необхідність додаткового кабінету. В Кіровоградській області за підрахунками кількість споживачів ін'єкційних наркотиків становить 12 500 осіб, наразі лікування отримує лише близько 300 пацієнтів. У Києві наразі функціонує п'ять кабінетів (сайтів) замісної підтримувальної терапії, але за даними заступника голови КМДА ця кількість не є достатньою для столиці. Також з весни 2014 р. частина учасників програми з АР Крим, Луганської та Донецької областей переїхала до інших регіонів України, що збільшило навантаження на центри, розташовані на підконтрольній державі території[3]. Наразі гроші на препарати виділяються Міжнародним благодійним фондом «Альянс ВІЛ/СНІДу в Україні» за кошти «Глобального Фонду з боротьби з туберкульозом, малярією та ВІЛ». Ця програма має завершитися на початку 2017 р. Тому держава вже зараз має почати створення стратегії розвитку програми замісної підтримувальної терапії, яка б була менш залежною від міжнародних фондів.

У червні 2015 р. Уповноваженим ВРУ з прав людини були зафіксовані факти позбавлення пацієнтів замісної підтримувальної терапії права на медичну допомогу в діяльності правоохоронних органів у Сумській області. Матеріали, зібрані під час перевірки Уповноваженого, дають підстави стверджувати, що у разі обрання стосовно учасників замісної терапії запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, всупереч вимогам законодавства, безперервність лікування цієї категорії осіб не забезпечується, що призводить до абстинентного синдрому та довготривалих фізичних страждань. Таке поводження може розцінюватися як жорстоке поводження або навіть катування, якщо ненадання необхідної медичної допомоги проводиться з метою отримання від особи необхідних свідчень. Також був зафіксований ряд інших порушень: неналежне ведення обліку та документації; несвоєчасне інформування закладів охорони здоров'я про затримання пацієнтів ЗПТ та неналежне виконання рекомендацій лікаря, у тому числі конвоювання пацієнтів до закладу охорони здоров'я; неналежне інформування адміністрації СІЗО щодо призначень лікаря взятим під варту особам.

У 2015 р. було прийнято закон, який дозволяє передати закупівлі ліків та вакцин міжнародним організаціям, однак його реалізація неможлива допоки КМУ не буде прийнято низку підзаконних актів. Активісти побоюються, що непідписання відповідних актів може призвести до затримки закупівлі життєво необхідних ліків і наступного р.[4].

Рекомендації

1. Запровадити ефективні механізми розслідування смертей та випадків жорстокого поводження, особливо тих, що були зумовлені діями представників правоохоронних органів, а саме:

---

1 Скандальна фірма поставила частину ліків для хворих на ВІЛ/СНІД. – Режим доступу: http://ukr.lb.ua/news/2015/06/27/309626_skandalna_firma_postavila_chastinu.html

2 Замісна підтримувальна терапія – це вид лікування опіоїдної залежності, при якому використовують речовини, які мають подібну до героїну та морфіну дію на головний мозок людини, що дозволяє запобігти розвитку синдрому відміни та блокувати потяг до нелегальних опіоїдів.

3 Столиця потребує розгалуження мережі кабінетів замісної підтримувальної терапії для наркозалежних. – Режим доступу: https://kievcity.gov.ua/news/24168.html

4 Під стінами Кабміну активісти вимагали підписання актів, щоб пришвидшити закупівлю ліків. – Режим доступу: http://www.5.ua/suspilstvo/Pid-stinamy-Kabminu-aktyvisty-vymahaly-pidpysannia-aktiv-shchob-pryshvydshyty-zakupivliu-likiv-95417.html

- розробити детальні інструкції, в яких зафіксувати мінімальний перелік слідчих дій, які мають бути проведені в кожному випадку для того, щоб орган розслідування міг ставити питання про закриття кримінальної справи. У разі немотивованої відмови слідчих дотримуватися вказаних інструкцій відсторонювати їх від роботи та притягувати до дисциплінарної відповідальності;
- регулярно проводити підготовку (перепідготовку) працівників органів розслідування для підвищення якості проведення ними слідчих дій;
- провести структурну реформу правоохоронних органів, в ході якої звести до мінімуму функції і завдання, які дублювалися б різними підрозділами і органами, зменшити навантаження на конкретних правоохоронців за рахунок зменшення кількості їх другорядних функцій і обов'язків (важливо щоб це відбулося саме на практиці), покінчити з практикою залучення до роботи правоохоронців у неробочий час без надання додаткових вихідних, запровадити ефективну систему оплати праці;
- покращити матеріально-технічне оснащення правоохоронних підрозділів;
- підвищити якість та швидкість проведення експертних досліджень;
- створити загальнодержавні реєстри інформації про осіб, які підозрюються або засуджені за злочини (реєстри відбитків пальців, ДНК тощо).

2. Створити на практиці систему невідворотної відповідальності за всі випадки застосування невиправданого насильства з боку правоохоронців. Особливо важливо створити систему відновлення розслідувань у справах, де ЄСПЛ встановлено, що розслідування було проведено неефективно.

3. Створити нову систему СІЗО за межами міст. Покращити матеріально-технічні умови в місцях несвободи відповідно до рекомендацій Європейського комітету проти катувань.

4. Створити ефективну систему надання медичної допомоги в місцях несвободи. Покращити матеріально-технічний стан медичних частин, а також забезпечити кваліфікованим медичним персоналом.

5. Провести реформи у сфері охорони здоров'я відповідно до рекомендацій спеціалістів з метою запобігання зростанню показників смертності населення, у тому числі дитячої.

6. Спростити процедуру збору та фіксації доказів, які в подальшому будуть використовуватися в суді (зменшити кількість формальних документів, які має заповнювати особа, що проводить розслідування і які жодним чином не використаються в подальшому для встановлення вини підозрюваного).

7. Прийняти окреме законодавство, яким передбачити можливість умовно-дострокового звільнення осіб, які засуджені до довічного позбавлення волі.

8. Створити координаційний центр з надання медичної допомоги хворим на ВІЛ, гепатит та туберкульоз до діяльності якого залучити спеціалізовані громадські організації, які спеціалізовано працюють у цій сфері.

9. Створити та імплементувати ефективну процедуру закупівлі ліків.

10. Розробити ефективну систему переміщення осіб, які потребують допомоги, на підконтрольну Україні територію, у тому числі, находяться у місцях несвободи з території проведення АТО та АР Крим.

11. Забезпечити пацієнтам психіатричних лікарень можливість та запровадити ефективну систему оскарження жорстокої поведінки по відношенню до них.

12. Створити окремий підрозділ для розслідування справ, пов'язаних з правопорушеннями, вчиненими на ґрунті ненависті, а також запровадити навчання для співробітників правоохоронних органів з цього питання.

ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ[1]

1. Аналіз законодавства

За 2015 р. у національне законодавство, яке регулює процедуру позбавлення свободи, не було внесено суттєвих змін.

Зокрема, серед таких змін можна виокремити лише зміни до статті 208 КПК України, яка була доповнена частиною три, згідно з якою уповноважена службова особа має право затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

Однак ця зміна викликає певне занепокоєння, оскільки вона створює обмеження гарантій права на свободу для окремих громадян лише на підставі наявності підозри у вчиненні злочинів, пов'язаних з корупційними діями.

Негативним моментом є продовження дії норми статті 615 КПК України, яка дозволяють прокурору виконувати певні функції слідчого судді протягом 30 днів, зокрема, затримувати осіб. Ми звертали увагу на цю проблему у попередній Щорічній доповіді за 2014 р., однак вона так і залишається невирішеною на сьогодні. Тобто, майже півтора р. в Україні діє норма, яка дозволяє позбавляти свободи на строк до 30 діб без будь-якого судового перегляду законності такого затримання, що є грубим порушенням норм Конституції України (стаття 29), Європейської конвенції з прав людини та Міжнародного пакту з громадянських та політичних прав.

Протягом 2015 р. до ВРУ було внесено декілька законопроектів, що стосуються внесення змін до КПК України та регулюють порядок обрання запобіжних заходів для осіб, які є державними службовцями.

Таким є, зокрема, законопроект № 2266 від 02.03.15 р. про внесення змін до КПК України щодо вдосконалення порядку застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою[2], який, серед інших змін, містить пропозиції щодо неможливості застосовувати альтернативні запобіжні заходи, крім тримання під вартою, до службових осіб, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини 1 статті 9 ЗУ «Про державну службу», осіб, посади яких віднесено до 1–3 категорій посад державних службовців та 1–3 категорій посад в органах місцевого самоврядування, суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні тяжких та/або особливо тяжких злочинів під час їхнього перебування на таких посадах.

Незважаючи на позитивну мету законопроекту, створення неможливості застосування запобіжних заходів, не пов'язаних із позбавленням свободи для певної категорії осіб, є порушенням принципів міжнародного права та практики ЄСПЛ. Останній у рішенні по справі «S.B.C v. The United Kingdom» знайшов порушення статті 5 (§ 3, § 5) через існування у національному законодавстві заборони на застосування застави щодо осіб, які обвинувачуються у вчиненні певних злочинів[3]. Із цих причин законопроект не був прийнятий вже у першому читанні.

---

1 Розділ підготовлено Оленою Ащенко, експертом ХПГ.

2 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54226

3 S.B.C v. The United Kingdom, no. 39360/98, judgment of 19 June 2001, §§ 22-24

Однак 9 липня 2015 р. був зареєстрований інший законопроект № 2324а-2, який також стосується обрання альтернативних запобіжних заходів, відмінних від тримання під вартою. Ним, зокрема, пропонується внести зміни до статті 176 КПК України, відповідно до яких запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні низки злочинів, передбачених статтями 109–114-1, частиною 5 статті 191, частинами 2–3 статті 209, статтями 258–258-5, 260, 261, статтями 348–349, частиною другою статті 364, частинами 2–3 статті 365, частинами 2–4 статті 368, частинами другою, третьою статті 368-2, частинами 3–4 статті 369, частиною 3 статті 369-2, статтями 437–439, статтею 441, частиною 1 статті 442, статтею 446 КК України.

Ці зміни, у разі їх прийняття, суттєво погіршать становище осіб, які підозрюються у вчиненні окремих злочинів та фактично зобов'яжуть суди приймати рішення про тримання під вартою при наявності підозри у вчиненні перерахованих злочинів.

Незрозумілим також залишається той факт, що Комітет ВРУ з питань правової політики та правосуддя у своєму висновку щодо відповідності зазначеного законопроекту Конституції України, визнав, що він відповідає Конституції, із посиланням на практику ЄСПЛ. Зокрема, у висновку наведене посилання на цитату із § 114 рішення по справі «Калашніков проти Росії», в якому вказано, що тримання під вартою може бути виправдане в кожному випадку, якщо існують конкретні вказівки на справжні інтереси суспільства, які, попри презумпцію невинуватості, переважують правило поваги до особистої свободи. Однак, по незрозумілій причині Комітетом було проігнороване перше речення зазначеного параграфа, в якому мова йде про те, що питання, чи доцільно обвинуваченому перебувати під вартою, повинно оцінюватися у кожній справі за її особливими ознаками.

Таким чином, законодавці застосували неправильне тлумачення рішень ЄСПЛ з метою проведення змін до КПК України, які будуть прямо порушувати право на свободу. Інформація про статус вказаного законопроекту на сьогодні відсутня.

Також необхідно звернути увагу на затвердження Національної стратегії у сфері прав людини (далі – Стратегія), де наведені такі очікувані результати від реалізації стратегічної мети:

– приведена у відповідність із міжнародними стандартами процедура затримання і тримання особи під вартою, припинена практика незареєстрованих затримань;

– забезпечено періодичні перевірки судом законності затримання, позбавлення свободи осіб, при цьому право на свободу гарантується;

– посилено ефективність судового контролю за підставами позбавлення свободи, зокрема при застосуванні примусової госпіталізації до психіатричних закладів;

– проводиться ефективне розслідування для притягнення до відповідальності осіб, винних у викраденні людей на тимчасово окупованій території України та у районі проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях, в тому числі з використанням міжнародно-правових механізмів;

– унеможливлено безпідставне та неналежним чином оформлене затримання, тримання особи під вартою без рішення суду;

– застосування тримання під вартою іноземців та осіб без громадянства з метою їх видворення за межі України лише як виправданого необхідністю крайнього засобу забезпечення примусового видворення, запроваджено альтернативні засоби забезпечення примусового видворення;

– установлено рівень захисту прав особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, не нижчий, ніж передбачено у кримінальному процесуальному законодавстві, без звуження діючих гарантій;

– надається підтримка жертвам насильницьких зникнень та їх сім'ям.

Проаналізувавши законодавство та практику позбавлення свободи в Україні, вважається за необхідне внести такі зміни до законів, спрямовані на реалізацію цілей, закріплених у Стратегії:

1) у частині 3 статті 331 КПК України необхідно внести зміни, які закріплять обов'язок судів переглядати необхідність тримання обвинуваченого під вартою до закінчення дії попередньої постанови про про-

довження строку тримання під вартою, а не протягом двох місяців після надходження до суду обвинувального акта;

2) стосовно посилення судового контролю при застосуванні примусової госпіталізації до психіатричного закладу необхідно відзначити, що стаття 17 ЗУ «Про психіатричну допомогу»[1] передбачає право особи, щодо якої винесене рішення про примусову госпіталізацію, а також її представника, звертатися до суду кожні три місяці із клопотанням про припинення госпіталізації. На нашу думку, цей строк повинен бути скорочений до двох місяців. Також, у Закон повинна бути внесена норма щодо обов'язку судів переглядати доцільність продовження госпіталізації у психіатричному закладі;

3) питання примусового видворення іноземців регулюється Інструкцією про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства (наказ № 353/271/150 від 24.4.2012 р.). Зокрема, пункт 2.2. цієї Інструкції закріплює порядок поміщення іноземців та осіб без громадянства до пунктів тимчасового тримання іноземців та не передбачає альтернативних засобів забезпечення виконання рішення про примусове видворення. Натомість, стаття 585 КПК України передбачає застосування запобіжних заходів щодо осіб, стосовно яких прийняте рішення про видачу іноземній державі з метою притягнення до кримінальної відповідальності. Таким чином, схожі гарантії мають бути встановлені і для осіб, щодо яких прийняте рішення про примусове видворення за межі України.

4) Що стосується прав осіб, до яких застосовується адміністративне затримання, то на сьогодні стаття 261 КУпАП не містить положення, які закріплюють право затриманого на правову допомогу, а також інші права, які надаються затриманим у кримінальному процесі. Незважаючи на те, що адміністративне затримання здійснюється на короткий термін, воно є фактичним позбавленням свободи, а тому на нього повинні поширюватися всі гарантії дотримання прав людини.

Огляд практики ЄСПЛ

З початку 2015 р. ЄСПЛ виніс вісім постанов, які стосувалися порушення Україною різних аспектів права на свободу.

Порушення принципу «розумної підозри» під час обрання запобіжного заходу.

У справі Малик проти України (Malyk v. Ukraine) ЄСПЛ визнав порушення статті 5 § 1 (c) Конвенції у зв'язку з порушенням національними органами принципу «розумної підозри», на дотриманні якого неодноразово наполягав ЄСПЛ у своїх попередніх рішеннях. Зокрема, Суд відзначив, що, незважаючи на подальшу перевірку національними судами показань свідків, на які посилався слідчий у своїй початковій постанові про обрання заявнику запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, на початковій стадії у національних органів не було підстав вважати, що підозра була обґрунтованою.

У справі «Котій проти України» (Kotiy v. Ukraine) ЄСПЛ також зазначив, що у національних органів, які приймали рішення про затримання заявника, не було достатніх підстав вважати, що таке затримання є виправданим з точки зору фактичних обставин справи. Суд звернув увагу на ту обставину, що хоча заявник і був оголошений у розшук, фактично він не переховувався від слідства та продовжував відкрито вести бізнес в Україні та Німеччині.

Утримування під вартою за відсутності процесуального рішення

У справі «Орловський проти України» (Orlovskiy v. Ukraine) Суд визнав незаконним тримання заявника під вартою без жодного процесуального рішення про продовження строку тримання під вартою протягом майже одного місяця після закінчення досудового розслідування та передання кримінальної справи до суду. Суд відзначив, що така проблема є систематичною в Україні, як було відображено у попередньому «пілотному» рішенні Харченко проти України (Kharchenko v. Ukraine).

[1] Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1489-14/page

Аналогічне порушення статті 5 § 1 Конвенції було знайдено Судом у справі «Темченко проти України» (Temchenko v. Ukraine).

Несвоєчасне доставлення до судді після затримання

У справі Гал проти України (Gal v. Ukraine) ЄСПЛ визнав порушення стаття 5 § 1 та стаття 5 § 3 Конвенції через перевищення на 10 хвилин максимального строку між затриманням заявника та доставленням його до судді, який був встановлений законодавством на той час (72 години). Зокрема, ЄСПЛ зазначив, що обов'язком національних органів було забезпечення судового перегляду затримання саме у закріплений законом період часу, а порушення цієї норм вказує на довільність та незаконність затримання.

Тримання під вартою після закінчення строку відбування покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк

У справі Руслан Яковенко проти України (Ruslan Yakovenko v. Ukraine) ЄСПЛ визнав порушення права заявника, передбаченого Ст.5 § 1 (a) Конвенції через залишення в силі судом першої інстанції запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою до набрання законної сили вироком, незважаючи на те, що заявник фактично відбув призначений йому строк відбування покарання під час досудового слідства та розгляду справи судом першої інстанції. Суд відмітив, що національний суд повинен був розглянути можливість призначення заявнику альтернативного запобіжного заходу, не пов'язаного із позбавленням свободи. Суд також знайшов порушення статті 2 Протоколу 7 Конвенції, через те, що заявник фактично був позбавлений можливості оскаржити вирок в апеляційному порядку через ризик того, що він буде залишатися під вартою до закінчення розгляду справи судом апеляційної інстанції.

Незаконне поміщення до психіатричного закладу

У справі Зайченко проти України № 2 (Zaichenko v. Ukraine no. 2) ЄСПЛ визнав порушення статті 5 § 1 (e) Конвенції через незаконне поміщення заявника до психіатричної лікарні з метою проведення психіатричної експертизи по адміністративній справі. Суд також звернув увагу на існуючу законодавчу прогалину щодо окремого регулювання проведення психіатричної експертизи в адміністративних справах.

Порушення права на свободи під час процедури екстрадиції

У справі Белозоров проти України та Росії (Belozorov v. Russia and Ukraine) було знайдено порушення статті 5 § 1 (f) Конвенції через незаконне затримання заявника на території України та подальшу екстрадицію його до Російської Федерації за відсутності формального запиту з боку уряду останньої, в порушення статті 80 Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (Мінська Конвенція).

Тривалість утримування під вартою без остаточного судового рішення.

У вищезазначеній справі Орловський проти України (Orlovskiy v. Ukraine) ЄСПЛ знайшов порушення статті 5 § 3 Конвенції через тривале (понад п'ять років) продовження утримування заявника під вартою під час провадження по кримінальній справі. Зокрема, ЄСПЛ відмітив систематичну проблему, коли національні суди продовжують утримування заявників під вартою лише на підставі того, що вони обвинувачуються у вчиненні тяжких злочинів, що не є достатнім виправданням довготривалого позбавлення свободи.

Схожі порушення були знайдені у справі Темченко проти України (Temchenko v. Ukraine) коли заявник утримувався під вартою протягом одного р. восьми місяців. Суд взяв до уваги вік та стан здоров'я заявника, а також те, що він обвинувачувався в ненасильницькому злочині. Тому такий період утримування під вартою був визнаний надмірним.

Короткий огляд практики національних судів щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Загальною тенденцією практики національних судів щодо застосування запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою та продовження їх дії залишається те, що суди продовжують виносити рішення без належного обґрунтування свого вибору та наведення конкретних мотивів.

Зазначену судову практику можна простежити на конкретних випадках.

1. Справа № 219/572/2014-к, що була на розгляді Артемівського міськрайонного суду Донецької області[1].

«...Згідно ухвали від 3.11.2014 р. підозрюваному було обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою...

...ухвалою ... строк тримання під вартою продовжено на два місяці...

...ухвалою ... строк тримання під вартою продовжено на два місяці...

Судове провадження по справі не закінчено, тобто на час судового розгляду закінчиться строк обраного запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Заслухавши думку прокурора, обвинуваченого, суд вважає за доцільне продовжити запобіжний захід у вигляді тримання під вартою до двох місяців».

Іншими словами, рішення про продовження строку тримання під вартою явно не аргументоване судом. Аналогічна ситуація і з іншими подібними рішеннями:

2. Ухвала Шевченківського районного суду м. Чернівці від 8 вересня 2015 р.[2].

Продовження строку дії запобіжного заходу у зв'язку з тим, що «ризики не змінились».

3. Ухвала Красногвардійського районного суду м. Дніпропетровська 27 квітня 2015 р.[3]; частина 2 стаття 186.

«Обставини, які були підставами для обрання відносно обвинуваченого запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою не змінилися...»

Тобто, єдиною підставою для обрання судами такого запобіжного заходу є те, що «ризики не змінилися» за час, який пройшов з останнього продовження строку тримання під вартою.

Однією із найбільш популярних підстав, якою керуються суди для обґрунтування необхідності тримання під вартою, також є обвинувачення у вчиненні тяжкого злочину.

Ухвала Тернівського районного суду м. Кривий Ріг від 22 квітня 2015 р.[4]; частина 2 стаття 307 КК України та Ухвала Тернівського районного суду м. Кривий Ріг від 20 липня 2015 р.[5] частина 1 стаття 121 КК України містять майже аналогічні підстави для продовження строку тримання під вартою:

« ОСОБА_1 обвинувачується у вчиненні тяжкого злочину, обставини на які посилався суд при обранні обвинуваченому запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та подовження строку його дії не змінилися, суд вважає що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не може запобігти ризикам, передбаченим статтею 177 КПК України (...)»

Ще однією підставою для продовження строку тримання під вартою суди вказують факт того, що обвинувачений може продовжувати злочинну діяльність якимось чином перешкоджати кримінальному провадженню.

Ухвала Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 13 березня 2015 р.[6]; частина 2 стаття 307 КК України: «... обвинувачений може продовжити злочинну діяльність, ухилитись від суду та перешкоджати кримінальному провадженню».

У своєму рішенні суд не навів причини, з яких він зробив висновки про можливе продовження обвинуваченою злочинної діяльності тощо. Жодна обставина, що підтверджує таке припущення суду, не була наведена.

Окремо варто згадати про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою по відношенню до підозрюваних, місце проживання яких знаходиться на непідконтрольній Україні території.

Зокрема, в ухвалі Сєвєродонецького міськрайонного суду від 14 травня 2015 р., суд, мотивуючи причини утримування обвинувачених під вартою, зазначає таке:

«... Слідством встановлені обставини, які свідчать про наявність ризиків, передбачених статтею 177 КПК України у вигляді можливості підозрюваним переховуватись від органів досудового розслідування та суду, незаконно впливати на свідків ... та .., .., а також вчинити інше кримінальне правопорушення.

---

1 Режим доступу: https://cases.legal/lang-uk/act-uk1-41251409.html
2 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/49919886
3 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43858654
4 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43703285
5 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/46981937
6 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43540827

Про вказані обставини свідчить те, що підозрюваний зареєстрований у м. Луганську, яке на цей час не контролюється органами державної влади України, на території проведення досудового розслідування не має постійних соціально-побутових стосунків...».

Таким чином, усі особи, які втратили місце проживання через події, які не залежали від їхньої волі, перебувають у ситуації, коли до них не може бути застосований інший запобіжний захід, ніж тримання під вартою, оскільки не можуть довести свої соціальні зв'язки інакше, як наявністю реєстрації.

Що стосується судів апеляційної інстанції, то можна констатувати, що суди відмовляють в апеляційному перегляді рішень судів першої інстанції, розмежовуючи поняття «обрання» та «застосування» запобіжного заходу, які містить КПК України 2012 р.

Зокрема, більша частина ухвал про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, які піддавалися перегляду Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ, пов'язана з так званим «заочним кримінальним переслідуванням» – новелою кримінально-правового законодавства України, введеної в наше законодавство у 2015 р. Додамо, що доповнення КПК України положеннями, що дозволяють проводити кримінальне провадження щодо осіб, оголошених у міжнародний розшук, створило для апеляційних судів можливість маніпуляції з поняттями «обрання» та «застосування» запобіжного заходу, які є ідентичними за своїм значенням.

Ситуація із правами людини у зоні АТО

Щодо осіб, які незаконно утримуються представниками так званих ДНР і ЛНР

Згідно з інформацією, наданою радником голови СБУ, представники самопроголошених ДНР та ЛНР продовжують тримати у полоні близько 148 людей, у тому числі, цивільних осіб[1]. Водночас, представники незаконних збройних формувань стверджують, що на сьогоднішній день на території т.зв. ДНР та ЛНР тримають 45 українських військовополонених[2].

Окремо варто згадати справу луганської журналістки Марії Варфоломеєвої, яка з січня 2015 р. утримується у полоні бойовиків т. зв. ЛНР та проти якої висунуто обвинувачення «у коригуванні артилерійського вогню». Проблеми зі звільненням Марії полягають у тому, що представники т. зв. «ополчення ЛНР» постійно змінюють умови її обміну на інших осіб та вимагають видати в обмін на Марію осіб, які обвинувачуються у вчиненні тяжких злочинів на території України[3].

Про звільнення Марії Варфоломеєвої закликали також учасники Третього форуму українських та польських журналістів, який відбувався 28–29 вересня у Казімєжі Дольних (Польща)[4].

Однак, на сьогодні доля Марії та інших людей, які тримають у полоні т. зв. ДНР та ЛНР, залишається невирішеною.

Щодо осіб, які перебувають під вартою на підставі відкритого кримінального провадження

Однією з найбільш актуальних проблем, пов'язаних з порушенням права на свободу, залишається невирішене питання з долею людей, які перебувають під вартою у СІЗО через наявність кримінальних проваджень, ініційованих до початку захоплення адміністративних будівель представниками незаконних збройних формувань та проведення АТО.

Зокрема, через відсутність доступу до матеріалів кримінальних проваджень у судах, які знаходяться на територіях, непідконтрольних українській владі, велика кількість осіб продовжує перебувати під вартою за відсутністю формального рішення про продовження строку тримання під вартою, а також будь-якого судового перегляду доцільності подальшого позбавлення свободи.

---

1 Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/v-poloni-u-boyovikiv-i-na-teritoriyi-rf-perebuvaye-148-ukrayinciv-188233_.html
2 Режим доступу: http://infoua.org/news-124595-d-pushylin-rozpoviv-pro-kilkist-vijskovykh-yaki-perebuvayut-v-poloni-dnr.html
3 Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-09-16/111252
4 Режим доступу: http://www.telekritika.ua/profesija/2015-09-30/111755

Незрозумілим залишається той момент, що представники українських органів влади не вжили необхідних заходів для евакуації матеріалів справ із судів Донецької та Луганської областей у квітні–травні 2014 р., коли незаконні збройні формування почали займати будівлі органів державної влади та правоохоронних органів. Проте у цей час деякі суди продовжували свою роботу та виносили процесуальні рішення, включаючи рішення про продовження строку тримання під вартою. Строк дії цих рішень згодом закінчився, а нові рішення не виносилися.

Прикладом є справа Романа Ч., який звернувся за правовою допомогою до ХПГ.

23.8.2013 р. Роман Ч. (далі – Заявник) вперше звернувся з клопотанням про зміну запобіжного заходу.

14.4.2014 р. на території Луганської області було розпочато АТО. Місто Первомайськ, де знаходився суд, що розглядав кримінальну справу за обвинуваченням Заявника, було окуповано.

28.4.2014 р. відбулося останнє засідання по розгляду кримінальної справи за обвинуваченням Заявника. На цьому засіданні він знову заявляв клопотання про зміну йому запобіжного заходу з тих самих мотивів, однак у задоволенні клопотання було відмовлено.

Відповідно до Розпорядження Вищого спеціалізованого суду України № 2710/38 від 2.9.2014 р. «Про визначення територіальної підсудності справ» кримінальна справа за обвинуваченням Заявника внаслідок неможливості здійснення справедливого правосуддя на території деяких населених пунктів, була передана до Старобільського районного суду.

Матеріали кримінальної справи за обвинуваченням Заявника до Старобільського районного суду не надійшли та, наімовірніше, були знищені під час захоплення м. Первомайськ Луганської області озброєними особами.

28.1.2015 р. Заявник звернувся до Старобільського районного суду з клопотанням про зміну запобіжного заходу. У своєму клопотанні він зазначив, що його батьки є інвалідами і сам він має хронічні захворювання, які істотно загострилися за час перебування під вартою. Водночас, будинок, в якому проживають його батьки, був зруйнований, що робить необхідним його допомогу для відновлення майна. Судом у задоволенні клопотання було відмовлено.

8.6.2015 р. прокуратурою Луганської області було розглянуто звернення Заявника про зміну запобіжного заходу. За результатами розгляду йому було відмовлено.

Заявник неодноразово звертався до державних органів з метою відновлення матеріалів кримінальної справи, однак таке відновлення здійснено не було. Тоді він звернувся до Уповноваженого ВРУ з прав людини з метою оскарження незаконного тримання під вартою.

27.7.2015 р. Старобільським районним судом було розглянуто клопотання Уповноваженого ВРУ з прав людини щодо незаконності тримання останнього під вартою. Судом було відмовлено у задоволенні клопотання як необґрунтованого[1].

21.9.2015 р. Заявник звернувся до Апеляційного суду Луганської області з клопотанням про зміну запобіжного заходу. У своєму зверненні він назвав серед мотивів для задоволення клопотання тяжкий стан здоров'я батьків, наявність у нього хронічних захворювань та необхідність відновлення житлового будинку батьків, який постраждав внаслідок обстрілів населеного пункту.

На сьогоднішній момент Заявник не отримав жодної відповіді від Апеляційного суду Луганської області щодо розгляду його клопотання.

Порушення права на свободу у доповідях Верховного Комісара з прав людини ООН

Офіс Верховного Комісара з прав людини ООН (далі – ОВКПЛ) видав звіт щодо стану з правами людини за період з 16 травня по 15 серпня 2015 р., в якому, серед іншого, мова йде про порушення права на

[1] Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47660673

свободу та особисту недоторканність України під час подій на Сході України як зі сторони незаконних збройних формувань, так і зі сторони силовиків.

Зокрема, у Звіті зазначено: «Оціночна кількість людей, які утримуються збройними групами постійно змінюються, в основному, через змінювану модель постійних викрадень, затримань та звільнень. Відповідно до даних СБУ, станом на 15 серпня 172 людини утримувалися представниками «Донецької Народної Республіки» та «Луганської Народної Республіки». Ця цифра, однак, стосується лише людей, чиє місцезнаходження було встановлене Урядом України, та щодо яких були направлені запити на звільнення.

Ряд одночасних звільнень (так звані «обміни») відбувся в ході звітного періоду. Цьому процесу не вистачало прозорості і він не привів відчутної кількості звільнень. ОВКПЛ продовжує виступати за обмін «заручників і незаконно затриманих осіб» за принципом «всіх на всіх», як це передбачено в пакеті заходів для реалізації Мінських угод від 12 лютого 2015 р.»[1].

ОВКПЛ також звертає увагу на незаконні затримання, здійснені представниками правоохоронних органів та Збройних Сил України. Зокрема, у параграфі 49 Звіту зазначається: «ОВКПЛ продовжує спостерігати постійні випадки довільних затримань та затримань, поєднаних з ізоляцією від зовнішнього світу, затримань правоохоронними органами України (в основному, зі сторони Служби безпеки України), військовими і воєнізованими формуваннями (в першу чергу, колишніми добровольчими батальйонами, які в даний час офіційно включені в склад Збройних Сил України, Національної гвардії і поліції). Ці випадки часто супроводжувалися тортурами і жорстоким поводженням, а також порушення процесуальних прав. ОВКПЛ продовжує виступати за належне і своєчасне розслідування кожного зафіксованого випадку, і судове переслідування винних. ОВКПЛ також наполегливо закликає Службу безпеки України, Міністерство внутрішніх справ і Міністерство оборони покласти край такій практиці і посилити підготовку своїх співробітників в галузі прав людини»[2].

Рекомендації:

1. Внести зміни в статті 315 КПК України щодо порядку продовження строку тримання під вартою в підготовчому судовому засіданні відповідно до рекомендацій, висловлених Вищим спеціалізованим судом України в узагальненні судової практики застосування судами першої та апеляційної інстанцій процесуального законодавства щодо обрання, продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою (Постанова Пленуму Вищим спеціалізованим судом України № 14 від 19.12.2014 р.)[3]

2. Верховному Суду України прийняти постанову з питань дотримання законодавства при затриманні особи, застосуванні запобіжного заходу у вигляді взяття під варту і продовженні строків тримання під вартою, з урахуванням практики ЄСПЛ, в тому числі у кримінальних справах за КПК України 1960 р.

3. Внести зміни до статті 331 КПК України, які зобов'яжуть суди переглядати доцільність продовження строку тримання обвинувачених під вартою відразу після надходження обвинувального акта від прокурора.

4. Вжити необхідних заходів для проведення належної підготовки слідчих суддів, які виносять рішення про обрання запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою з метою забезпечення дотримання гарантій прав людини, які закріплені у КПК та практиці ЄСПЛ.

5. Забезпечити відновлення матеріалів кримінальних проваджень, які знаходяться в судах, що розташовані на непідконтрольних органам влади територіях, з метою проведення судового розгляду справ у розумні строки та відновлення порушеного права на свободу осіб, які перебувають під вартою без рішення суду.

6. Проводити належне розслідування випадків довільних та незаконних позбавлень свободи на території проведення АТО, які вчиняються як представниками незаконних збройних формувань, так і співробітниками правоохоронних органів і військовослужбовцями України.

---

1 Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/11thOHCHRreportUkraine.pdf, §§ 40-41
2 Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/11thOHCHRreportUkraine.pdf, § 49
3 Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/postanovi_za_2014_rik.html

ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ[1]

Рейтинги України

Підписавши 27 червня 2014 р. Угоду про асоціацію з ЄС, Україна підтвердила готовність до здійснення перетворень, в тому числі – у сфері дотримання права на доступ до публічної інформації. Профільний закон, що регулює наразі цю сферу, ставить за мету забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації[2].

Варто констатувати той позитивний факт, що згідно з «Global Right to Information Rating», Україна входить у числа найуспіших країн світу за показником досконалості законодавства у сфері доступу до інформації (108 балів із 150 можливих та посідає 18-ту позицію)[3]. За ступенем відкритості і прозорості владних структур ми посідаємо 19-те місце у світі[4].

Протягом 2015 р. також мали місце декілька внутрішньодержавних досліджень, як, наприклад, складання рейтингу парламентських комітетів за підсумками другої сесії моніторингом «Відкрито». Так, перше місце посів Комітет з питань свободи слова з оцінкою, розділивши найбільш високі оцінки з Комітетом сім'ї, молоді та спорту, Комітетом у закордонних справах, Комітетом з питань європейської інтеграції та Комітетом з питань науки і освіти. Найгіршим комітетом став Комітет з питань національної безпеки та оборони[5].

У серпні 2015 р. Центр «Розвиток КСВ» вперше представив Індекс прозорості державних компаній України, який становив в середньому 21,2 бали (максимальний рівень – 100 балів). Лідерами за цим рейтингом стали ДП «НАЕК «Енергоатом» (66 балів), ПАТ «Укргідроенерго» (51 бал), ПАТ «Центренерго» (47 балів), ДП «Укркосмос» (43 бали), ДП «Адміністрація морських портів України» (38 балів)[6].

30 вересня представники Громадянської мережі «ОПОРА» презентували результати іншого всеукраїнського вимірювання – Індексу публічності місцевого самоврядування. За результатами цього моніторингу до категорії міст із задовільним рівнем публічності віднесено 5 міських рад: Івано-Франківську (71%), Вінницьку (70%), Київську (69%), Луцьку (67%) та Сумську (63%).

Цього ж дня було оприлюднено рейтинг відкритості досліджених сайтів судів, де лідером рейтингу став веб-сайт Вінницького апеляційного адміністративного суду України з коефіцієнтом 60,98%, друге місце посів сайт Апеляційного суду Житомирської області (55,83%), третє – Харківський апеляційний господарський суд (54,71%)[7].

---

1 Підготовлений М. Петровим, кандидатом політичних наук, аналітиком УГСПЛ

2 ЗУ «Про доступ до публічної інформації». – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17

3 Доступ до публічної інформації: можна зробити більше

4 В Києві відбувся експертний «круглий стіл» на тему: «Відкритість влади через доступ до публічної інформації». – Режим доступу: http://radako.com.ua/news/v-kiievi-vidbuvsya-ekspertniy-krugliy-stil-na-temu-vidkritist-vladi-cherez-dostup-do

5 Комітет з питань свободи слова – лідер рейтингу парламентських комітетів від Моніторингу «Відкрито». – Режим доступу: http://uacrisis.org/ua/28934-komitet-z-pitan-svobodi-slova

6 Вперше представлено Індекс прозорості державних компаній України 2015. – Режим доступу: http://csr-ukraine.org/article/%D0%B2%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%88%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%D1%96%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81-D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%81/

7 Рейтинг інформаційної відкритості: суди вищого та апеляційного рівня. – Режим доступу: http://irrp.org.ua/rating_sudy.html

Розробка та виконання Рамкових документів

Ставши частиною Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (далі – ПВУ) ще в 2011 р., Україна почала роботу з приєднання до Декларації «Відкритого Уряду», що передбачало збільшення відкритості інформації і даних для включення громадян у процеси прийняття рішень, запровадження найвищих стандартів професійної і доброчесної поведінки державних службовців[1].

КМУ взяв зобов'язання забезпечити належну реалізацію Ініціативи «ПВУ» у 2014– 2015 рр., одним із напрямів якої виявилося забезпечення доступу до публічної інформації. У 2015 р. виявилося, що з шксти взятих зобов'язань за два роки було виконано лише три пункти[2]. На думку експертів коаліції «Громадське партнерство» на підтримку впровадження Ініціативи «ПВУ», основна причина такої ситуації – у нестачі політичної волі.

Очікується, що прийнята у 2015 р. Національна стратегія у сфері прав людини вирішить частину проблем, забезпечивши запровадження ефективного позасудового механізму реалізації права на доступ до публічної інформації та забезпечивши систему гарантій доступу населення до Інтернету[3]. Натомість інший документ, переданий у 2015 р. на розгляд Кабміну, – проект концепції інформаційної безпеки України[4] – став об'єктом критики громадськості через незрозумілість місії документа, наявність методологічної помилки (не прописані інтереси), змішаність принципів та завдань державної політики тощо[5].

Аналіз законотворчої діяльності України у сфері реалізації Рамкових документів дозволяє виділити дві категорії нормативно-правових актів: 1) прийняті і підписані президентом; 2) перебувають у процесі прийняття та розробки.

Серед нормативно-правових актів першої категорії заслуговують на увагу чотири закони, прийняті ВРУ в 2015 р. *Перший* стосувався внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних. Закон передбачає створення єдиного державного веб-порталу відкритих даних, а також встановлює, що оприлюднена на такому веб-порталі інформація є публічною інформацією у формі відкритих даних та є дозволеною для її наступного вільного використання та поширення[6]. Беручи до уваги можливості, які відкриває цей закон перед громадськістю, значення його прийняття для подальшого розвитку українського суспільства важко недооцінити.

Другий ЗУ «Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних» передбачає оприлюднення бюджетних запитів, квартальної та річної звітності про виконання Державного бюджету України, паспортів бюджетних програм та звітів про виконання паспортів бюджетних програм, рішень про місцеві бюджети, інформації про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ)[7].

Прийнятий *третій* ЗУ «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» має за мету врегулювання основних засад, принципів, гарантій, шляхів реалізації державної політики щодо забезпечення доступу до архівної інформації репресивних органів[8].

---

1 Круглий стіл «Партнерство «Відкритий уряд» в Україні: Перезавантаження. – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/news/oficial/5308.html

2 Там само. – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/news/oficial/5308.html

3 Проект Національної стратегії у сфері прав людини станом на 25 березня 2015 р. (українською мовою). – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/file/44709

4 В Україні найближчим часом з'явиться доктрина інформаційної безпеки. – Режим доступу: http://na.mil.gov.ua/25677-v-ukra%D1%97ni-najblizhchim-chasom-zyavitsya-doktrina-informacijno%D1%97-bezpeki

5 Шутов Р. Глиняний фундамент інформаційної безпеки. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/koli_sosud_napivporozhniy_scho_robiti_z_kontseptsieyu_informatsiynoi_bezpeki/

6 Висновок на проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» (реєстр. № 2171 від 19.02.2015 р.). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54100&pf35401=330839

7 Парламент ухвалив два закони щодо доступу до відкритих даних: – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54651&pf35401=337478; http://www.telekritika.ua/pravo/2015-04-09/105929

8 Висновок до проекту ЗУ «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» (реєстр. № 2540 від 03.04.2015 р.). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54651&pf35401=337478

Четвертий ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» пропонує впровадити механізм подання індивідуальних та колективних звернень в електронній формі[1]. Станом на 12 вересня 2015 р. перші п'ять електронних петицій набрали 25 тис. голосів та перебували на розгляді у Президента[2].

Друга категорія нормативно-правових актів представлена проектами законів та постанов, що стосуються досить широкого кола питань: реформа галузі інформаційно-комунікаційних технологій[3], особливості доступу до різних видів інформації[4]; вдосконалення системи гарантій та відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації[5].

Виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Відповідно до офіційного сайту КМУ, на якому й акумулюється уся статистична інформація щодо виконання ЗУ «Про доступ до публічної інформації», за 2014 р. по телефону та через Інтернет зафіксовано

---

1 ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції». – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19

2 Вже п'ять електронних петицій набрали необхідну кількість голосів для розгляду президентом. – Режим доступу: http://tyzhden.ua/News/145974

3 Проект Постанови про проведення парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» (3 лютого 2016 р.). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57124;
Проект Закону про електронні комунікації . – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=57252

4 Проект ЗУ «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення». – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56266;
Проект Постанови про повернення на доопрацювання проекту ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення умов ведення бізнесу, спрощення доступу до інформації». – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56477;
Проект Закону про внесення змін до КК України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55526; Проект Закону про внесення змін до статті 21 ЗУ «Про державну службу» (щодо обов'язкового оприлюднення в Інтернеті інформації про вакантні посади державної служби). – Режим доступу: https://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1VF68A.html;
Проект Закону про внесення змін до статті 7 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (щодо відкритості інформації про розмір невнесеної частини вкладу до статутного капіталу учасників товариства з обмеженою відповідальністю. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57213&pf35401=366784;
Проект Закону про внесення змін до статті 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» щодо зменшення терміну оприлюднення проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55431;
Проект Закону про внесення змін до ЗУ «Про інформацію» (щодо поширення масової інформації в мережі «Інтернет»). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54006;
Проект Постанови про забезпечення всебічного застосування ЗУ «Про доступ до публічної інформації» при інформуванні громадськості про здійснювану Національним банком України політику рефінансування. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54294&pf35401=332650;
Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правового забезпечення відкритості баз даних та прозорості реєстраційних процедур. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54874;
Проект Закону про внесення змін до ЗУ «Про доступ до публічної інформації» (щодо розкриття інформації про володіння, користування чи розпорядження державним та комунальним майном). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54983&pf35401=340355

5 Проект ЗУ «Про внесення змін до КК України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання порядку притягнення до відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації». – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54477&pf35401=334804;
Проект Закону України Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відповідальності за здійснення несанкціонованого доступу до інформаційних або інформаційно-телекомунікаційних систем. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54783&pf35401=338189;
Проект Закону про внесення доповнень до Цивільного кодексу України (щодо гарантування права фізичної особи на доступ до Інтернету). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50669;
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55238

1 млн 181 тис. звернень з усіх регіонів України[1]. За 10 місяців 2015 р. зафіксовано 1 млн 727 тис. таких звернень[2].

За результатами опитування 85 органів виконавчої влади (17 міністерств, 41 центральних та 25 місцевих органів виконавчої влади) з 1 січня по 31 серпня 2015 р. ними отримано 41260 запитів на інформацію. З них: 19291 запит надійшов до міністерств, 11099 запитів – до центральних та 10870 – до місцевих органів виконавчої влади.

Для порівняння: з 1 січня по 31 серпня 2014 р. органи виконавчої влади отримали 28 071 запит на інфорацію, з них: 14 027 запитів надійшло до міністерств, 8 971– до центральних та 5 073 – до місцевих органів виконавчої влади.

Найбільше запитів надійшло до Міністерства внутрішніх справ (6 643), Міністерства юстиції (3 472), Харківської облдержадміністрації (3 092), Адміністрації Державної прикордонної служби (2 901), Київської міськдержадміністрації (2 598), Міністерства охорони здоров`я (1 598), Державної служби статистики (1 556), Міністерства соціальної політики (1 426), Державної фіскальної сулжби (1 237), Міністерства оборони (947), Міністерства освіти і науки (855), Пенсійного фонду (654), Державної виконавчої служби (663).

Переважну більшість запитувачів у 2015 р. цікавила інформація довідково-енциклопедичного характеру (9 238), інформація про фізичних осіб (5 385), правова інформація (5 228), статистична (4 080) та інформація про товари, роботу, послуги (2 557).

У 2014 р. тематичний розподіл запитів був дещо іншим: переважну більшість запитувачів цікавила правова інформація (15,1% від загальної кількості запитів), інформація про фізичних осіб (11,8%), статистична інформація (10,9%) та інформація довідково-енциклопедичного характеру (9,6%)[3].

Відмінним у практиці 2015 р. було те, що протоколи у справах про порушення доступу до публічної інформації або права на звернення громадян вже складають не працівники прокуратури, а представники Уповноваженого ВР України з прав людини[4] відповідно до нового ЗУ «Про прокуратуру». Таким чином, за 9 місяців 2015 р. фахівцями Офісу Омбудсмена було складено 145 протоколів по фактам порушень і лише 10 з них судами були залишені без реагування[5].

Аналіз судових рішень свідчить, що суди України у період з січня по листопад 2015 р. прийняли 340 рішень (на 63% більше, ніж за аналогічний період 2014 р.) щодо порушення права на інформацію; 60 (на 53% більше, ніж за аналогічний період 2014 р.) рішень щодо порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави; 9 рішень (втричі більше, ніж за аналогічний період 2014 р.) щодо порушення законодавства у сфері захисту персональних даних та 10 рішень (на 30% менше, ніж за аналогічний період 2014 р.) щодо незаконного використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Якщо ж проаналізувати ситуацію у регіональному розрізі, то у 2014 р. найбільше рішень було прийнято судовими інстанціями м. Київ (77), Київської (75) та Дніпропетровської (53) областей. Найменша кількість рішень була прийнята в Рівненській області (16). У 2015 р. ситуація дещо змінилась: у столиці України прийнято 153 рішення, у Харківській області – 150, у Львівській області – 90. «Найгіршими» регіонами за вказаними вище критеріями виявилися Черкаська та Полтавська області – жодного прийнятого рішення.

Зважаючи на розгляд справ у ЄСПЛ, слід визнати, що впродовж 2014 2015 рр. не було прийнято жодного рішення по справам проти України, в першу чергу – через мізерну кількість таких подань. Один із

---

1 Інформація про звернення, які надійшли на урядову «гарячу лінію» у 2014 р. – Режим доступу: http://ukc.gov.ua/about/diyalnist/317566/

2 Інформація про звернення, які надійшли на урядову «гарячу лінію» у першому півріччі 2015 р. – Режим доступу: http://ukc.gov.ua/about/diyalnist/323469/

3 Робота органів виконавчої влади із запитами на публічну інформацію у 2015 р. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248582136&cat_id=245633708

4 Протоколи про адміністративні порушення права на доступ складатиме Омбудсмен. – Режим доступу: http://medialaw.org.ua/news/protokoly-pro-administratyvni-porush/

5 На Вінниччині говорили про «Омбудсмен+» і «Доступ до правди». – Режим доступу: http://fs.edukit.vn.ua/news/id/500

таких не чисельних випадків – подання заяви до ЄСПЛ від 3 квітня 2015 р. Інститутом Медіа Права в інтересах кореспондентки «Української правди» Оксани Коваленко, яка намагалася отримати підписані депутатами списки реєстрації «виїзного» засідання парламенту від 4 квітня 2013 р.[1]

Ініціативи щодо практики застосування закону

18 березня 2015 р. було презентовано дослідження Transperency International «Відкрите врядування в Україні: як це відбувається на практиці». Дослідження виявило великий розрив між оцінкою якості законодавства та практики його виконання. Так, законами забезпечені повністю або частково 68,4% стандартів відкритого урядування, тоді як належною практикою виконання – лише 51,7% стандартів. 40% норм законодавства в Україні не виконуються взагалі. Дослідження підтвердило існуючу пасивність самих громадян, які майже не оскаржують у судах порушення власного права на доступ до суспільно важливої інформації[2].

Досить важливим для експертів є огляд правозастосовної практики з питань доступу до публічної інформації та прозорості дій влади, що міститься в другій тематичній збірці УГСПЛ «Судові справи, які змінюють Україну»[3].

2 червня 2015 р. на офіційному сайті ВРУ був запроваджений сервіс «Електронний протокол»[4], за допомогою якого можна переглянути порядок денний засідань, аудіо- та відеофайли, результати голосування тощо[5]. Аналогічні ініціативи були реалізовані й громадянським суспільством у вигляді «Електронного кабінету дільничного інспектора»[6].

3 червня 2015 р. було підписано Меморандум про впровадження програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) між Державним агентством з питань електронного урядування України та Швейцарським бюро співробітництва в Україні. Партнерськими регіонами визначені Дніпропетровська, Одеська, Вінницька та Волинська області[7].

5 листопада в Україні стартував проект «Відкритий суд» – після відеофіксації судових засідань в будь-яких судах, відео потрапляє на спеціальний сайт, де створюється база роботи судді, прокурора і адвоката[8].

16 листопада фахівцями Аналітичного центру CEDOS був представлений онлайн-ресурс «Profrights.org», який публікуватиме та зберігатиме інформацію про порушення прав студентів та викладачів в українських університетах, а також про факти отримання хабарів тощо[9].

Цікавим є проект «Пункти Доступу Громадян» – мережа інформаційних центрів у бібліотеках України, де громадяни мають можливість отримати інформацію про діяльність органів державної влади та дізнатись, яким чином можна долучитись до процесу законотворення та впливати на процес прийняття державних рішень. Станом на листопад 2015 р. в країні зареєстровано 986 таких пунктів[10].

---

1 Євросуд вирішить, чи підпис народного депутата є таємницею. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2015/04/3/7063588/

2 Як врятувати вікрите врядування? – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/news/oficial/5176.html

3 Збірка «Судові справи, які змінюють Україну». Частина друга. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1427278069

4 Експерти обговорили питання відкритості влади через доступ до публічної інформації. – Режим доступу: http://radaprogram.org/radanews/eksperty-obgovoryly-pytannya-vidkrytosti-vlady-cherez-dostup-do-publichnoyi-informaciyi

5 На сайті парламенту відкрито новий сервіс «Електронний протокол». – Режим доступу: http://www.newsru.ua/ukraine/02jun2015/elektrprotokol.html

6 Шадська У. Електронний кабінет дільничного інспектора – що це таке та з якими пропозиціями ми звернулись до МВС України . – Режим доступу: http://police-access.info/2015/05/elektronnyj-kabinet-dilnychnoho-inspektora-scho-tse-take-ta-z-yakymy-propozytsiyamy-my-zvernulys-do-mvs-ukrajiny/

7 Підписано Меморандум стосовно впровадження програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади». – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248210636&cat_id=244276429

8 В Днепропетровске состоялась презентация проекта «Відкритий суд». – Режим доступу: http://gorod.dp.ua/news/110460

9 В Україні створено сайт моніторингу порушень у вишах. – Режим доступу: http://osvita.ua/vnz/48528/

10 Про Мережу. – Режим доступу: https://govinfolibrary.wordpress.com/%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B6%D1%83/

Проблеми, які необхідно вирішити

Експерти, що займаються дослідженнями в галузі доступу до публічної інформації, зазначають, що на сучасному етапі для України існує низка проблем, основними з яких є:

1. Відсутність відповіді. Зазвичай, чим нижчий рівень установи, в яку ви надсилаєте запит, тим з більшою ймовірністю можете очікувати, що відповідь не прийде взагалі.

2. Затягування з відповіддю. Відповідно до закону, чиновник має п'ять днів на відповідь. На практиці ж епопея з доступом може тривати значно більше через елементарне затягування з відповіддю до переадресування запиту дійсному розпоряднику інформації, але – наприкінці вечора п'ятого дня.

3. Неповнота відповіді. Як показує досвід, отримати відповідь – це лише половина справи, оскільки сама відповідь на запит може містити або неповну інформацію, або ж взагалі лише побічно стосуватися того, про що ви запитували.

4. Вимагання грошей. Замість надсилання електронних версій та сканування документів чиновники роблять копії, одночасно виставляючи рахунки на оплату друку і відмовляються надавати інформацію в іншому вигляді. Більше того, деяким активістам навіть надходили рахунки на оплату заправки принтера, на якому доводилося друкувати той чи інший документ[1].

5. *«Не на часі».* Аналіз показав, що з різних причин протягом 2015 р. не було розглянуто сім законодавчих ініціатив у цій сфері, що для однієї галузі права є тривожним показником.

Досить специфічним явищем впродовж усіх років з моменту прийняття ЗУ «Про доступ до публічної інформації» була і ще досі залишається ситуація, коли при розгляді справи про порушення відповідних прав в суді приймались помилкові рішення, обумовлені незнанням профільного законодавства.

Окремо необхідно виділити проблему абсолютного неприйняття ідеї «Відкритих даних» українським суспільством. До основних причин такої ситуації належать такі:

- *небажання чиновників займатися додатковою роботою пов'язаною з публікацією «Відкритих даних» на загальнодоступних Internet-ресурсах;*
- *невикористання переваг створення централізованих регіональних порталів «Відкритих даних» у вигляді інструменту для активізації волонтерських ініціатив;*
- *неінформованість громадськості про переваги збору та застосування «Відкритих даних» для стимулювання соціально-економічних перетворень, боротьби з корупцією та підвищення якості життя громадян;*
- *відсутність у громадськості наочних прикладів використання «Відкритих даних» для підвищення якості життя громадян тощо*[2].

Ще однією проблемою для українського суспільства є те, що звичайні громадяни не надто зацікавлені й не дуже активні в отриманні такої інформації. Якщо говорити про категорії відкритості, прозорості й підзвітності, то вони в першу чергу цікаві професійно заангажованим громадським організаціям і журналістам[3].

Проблемою залишається реакція посадових осіб, які зобов'язані надавати інформацію: (лише 10% з них готові визнавати свої помилки і виправляти їх). Часто представники Омбудсмена не можуть скласти протокол про адмінпорушення, бо чиновник уникає зустрічі з ними, посилаючись на зайнятість, знаючи при цьому, що складання протоколу неможливе без зазначення персональних даних порушника, інакше суд може не розглянути такий протокол[4].

---

1 *Слизьконіс Д.* Енциклопедія відмазок: як чиновники уникають відповідей на запити / Д. Слизьконіс. – Режим доступу: http://life.pravda.com.ua/columns/2015/08/5/198147/

2 Відкритість даних – передумова демократичного громадянського суспільства без корупції. – Режим доступу: http://www.prostir.ua/?news=vidkrytist-danyh-yak-peredumova-dlya-ustanovlennya-v-ukrajini-demokratychnoho-vysokotsyvilizovanoho-hromadyanskoho-suspilstva-pozbavlenoho-koruptsiji

3 Олександр Неберикут про результати вимірювання Індексу публічності 2015. – Режим доступу: http://publicityindex.org/uk-oleksandr-neberykut-pro-rezultaty-vymiryuvannya-indeksu-publichnosti-2015/

4 *Ганжа Л.* Закон недоступності, або Як влада уникає надавати інформацію. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/articles/2015/08/3/7076386/

Висновки та рекомендації:

1. У 2015 р. громадські організації України були надзвичайно активними у контексті моніторингу виконання ЗУ «Про доступ до публічної інформації», створюючи рейтинги комітетів ВРУ, органів місцевого самоврядування, державних компаній та судів. Аналіз таких даних дав можливість оцінити, наскільки діяльність органів влади та інших розпорядників інформації відповідає принципам прозорості та відкритості, що є однією з головних вимог сучасності.

2. Україна продовжила роботу над змінами правового поля у сфері доступу до публічної інформації. На жаль, через низку як суб'єктивних, так і об'єктивних факторів, цей процес є недостатньо ефективним. Підтвердженням цьому є і той факт, що впродовж 2015 р. було прийнято і підписано президентом лише чотири з майже 20 нормативно-правових актів, що перебували у процесі розробки та відносяться до сфери застосування права на доступ до публічної інформації.

3. Дослідження звітів органів виконавчої влади свідчить про те, що у 2015 р. суттєво зросла кількість запитів на інформацію, інтерес до відкритих даних поступово зростає.

4. Огляд судової практики також показав, що населення України почало більш свідомо ставитись до своїх прав, однак незрозумілим залишається явище, коли в 2014-2015 рр. у деяких областях не виноситься жодного рішення суду на предмет порушення законодавства в інформаційній сфері.

5. Враховуючи проблеми, що виникають у процесі реалізації права на доступ до публічної інформації в Україні, вважаємо за доцільне вжити таких заходів:

– розширити коло установ та організацій, для яких проводяться інформаційні кампанії;

– відслідковувати та поширювати інформацію про випадки, коли відстоювання права на доступ до інформації змінило ситуацію громадянина на краще (т. зв. «success stories»);

– проводити більше освітніх заходів для представників правової сфери щодо застосування норм законодавства у сфері інформації;

– заохочувати розробку та застосування IT-технологій для покращення роботи посадових осіб та спрощення їх звітності;

– прискорити впровадження електронного урядування;

– розпочати впровадження якісного підходу до прийняття рішень, оскільки існуюча система часто призводить до невиконання норм закону про доступ до публічної інформації;

– сприяти зміцненню довіри між органами влади та громадськими організаціями.

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ[1]

Вступ

25 серпня 2015 р. Президент України своїм указом затвердив Національну стратегію у сфері прав людини (далі – Стратегія). Задекларованою метою Стратегії є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як першочергового чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У документі сформульовані 24 стратегічні напрями, які охоплюють основні права та свободи людини. Щодо кожного з напрямів визначені стратегічна мета й очікувані результати. Національна стратегія отримала позитивну оцінку ООН й охарактеризована як «дуже прогресивна і відкрита»[2], однак по суті це лише декларація намірів, які мають бути розкриті в детальному Плані дій щодо реалізації Стратегії та найважливіше – втілені на практиці.

Дії влади у сфері кримінальної юстиції в 2015 р. видаються непослідовними, адже одночасно з підготовкою Національної стратегії у сфері прав людини відбувалися показові затримання високопосадовців з порушенням конституційних гарантій захисту прав людини та відповідних положень КПК України, внесення законодавчих ініціатив та ухвалення нормативних актів, які звузили або призвели б до звуження існуючого обсягу прав і свобод людини.

Зокрема, в мережі Інтернет у загальному доступі перебувають відеозаписи затримань С. Бочковського і Г. Корбана, що відбувалися з порушенням вимог кримінального провадження, зокрема правил про підслідність, про необхідність отримання дозволу суду, права бути повідомленим про підстави затримання і нарешті – права на особисту свободу[3]. Якщо такі очевидні порушення норм закону відбуваються щодо високопосадовців фактично у прямому ефірі, то це дозволяє зробити висновок про реальний стан дотримання закону, коли це стосується пересічних громадян, поза об'єктивом відеокамер.

Примітно, що при затриманні Г. Корбана не відбулося повідомлення протягом двох годин Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, як це вимагається законом. Отже, було порушено й право на захист.

На сьогодні значна частина затримань, які відбуваються без ухвали слідчого судді або суду, проводяться незаконно, після сплину тривалого часу з моменту вчинення злочинів та за відсутності підстав, передбачених статтею 208 КПК. Проведені дослідження свідчать і про те, що у 68% випадків повідомлення про затримання особи Центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги відбувається із затримкою[4].

---

[1] Підготовлено Олександром Банчуком та Ілоною Дмитрієвою, Центр політико-правових реформ.

[2] Презентовано Національну стратегію у сфері прав людини. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248440063

[3] Банчук О., Хавронюк М. Процесуальні порушення у справі К.: винуватого доведеться виправдати, а невинуватому – сплатити компенсацію / Банчук О., Хавронюк М. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-18-16/2057-protsesualni-porushennia-vynuvatoho-dovedetsia-vypravdaty-a-nevynuvatomu-splatyty-kompensatsiiu.html

[4] Права людини за зачиненими дверима / Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб». – К., 2015 . – Режим доступу: http://www.irf.ua/knowledgebase/publications/zvit_za_rezultatami_ doslidzhennya_protsesualni_garantii_zatrimanikh_osib/

Новації законодавства

Широкі повноваження Національного антикорупційного бюро

ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) та Національного агентства з питань запобігання корупції» був ухвалений 12 лютого 2015 р. без урахування думки громадських експертів, які наголошували на необхідності усунення низки ризиків для прав і свобод людини[1].

Цей Закон вніс зміни до низки норм КПК України, у результаті чого здійснено суттєве послаблення судового контролю за дотриманням прав підозрюваних осіб. Зокрема, зміни до частини 1 статті 159, частини 2 статті 170 КПК України призвели до скасування судового контролю за тимчасовим доступом до майна, його вилученням і короткостроковим арештом майна – ці заходи здійснюються на підставі рішення Директора НАБУ. Це порушує, по-перше, конституційні гарантії права власності, а по-друге – принцип змагальності, оскільки для отримання доступу до речей і документів сторона захисту має отримати дозвіл суду, а детективи НАБУ можуть вилучати майно у спрощеному порядку без звернення до суду.

Положення Закону також порушують право на свободу та особисту недоторканність, адже зміни до пункту 3 частини1 статті 208 КПК України надають можливість затримувати осіб без попередньої санкції суду в разі, «якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України».

Крім цього, попри досвід розвинутих європейських країн, в яких практика укладення угод в кримінальному провадженні допускається лише щодо злочинів невеликої чи середньої тяжкості, Закон передбачає можливість укладення угоди про визнання винуватості навіть щодо особливо тяжких злочинів, підслідних НАБУ (зміни до частини 4 статті 469 КПК України).

Ризик полягає в тому, що особа, яка уклала таку угоду, не матиме можливості здійснити в майбутньому повноцінне апеляційне оскарження.

Закон України «Про Національну поліцію»

2 липня 2015 р. було прийнято профільний ЗУ «Про Національну поліцію», що має низку новел, які відповідають міжнародним стандартам і покликані сприяти становленню демократії в Україні.

Зокрема, в Законі зазначено, що завданням поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності (стаття 2). Отже, задекларовані функції поліції отримали сервісний характер – виражаються в наданні населенню послуг щодо підтримки належного рівня безпеки.

Істотно змінилася регламентація процедури застосування «поліцейських заходів і спецзасобів – якщо раніше таке регулювання відбувалося переважно на підзаконному рівні, то зараз відповідні процедури унормовані в Законі, завдяки чому зменшено ризик для зловживань з боку правоохоронців. Наприклад, встановлено пряму заборону застосування водометів при температурі повітря нижче за +10 °С (пункт 4 частини 4 статті 45 Закону).

ЗУ «Про Національну поліцію» надає визначення поняття «поліцейський захід» – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. До обрання поліцейського заходу в кожному конкретному випадку висуваються вимоги про законність, необхідність, пропорційність та ефективність.

Однак поряд з цими позитивними нововведеннями ЗУ «Про Національну поліцію» має низку положень, що є потенційно небезпечними для прав людини. Зокрема, стаття 34 Закону передбачає здійснення так

[1] Правозахисники закликають не боротись з корупцією за рахунок порушень прав людини. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1422905360

званої поверхневої перевірки. Це превентивний поліцейський захід, що полягає у здійсненні візуального огляду особи, проведенні по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуального огляду речі або транспортного засобу (частина 1 статті 34).

Під час поверхневої перевірки поліцейський має право вимагати від громадянина відкрити кришку багажника та/або двері салону автомобіля. По суті, такі повноваження наближують цей поліцейський захід до огляду, проте вимоги про необхідність отримання дозволу суду немає. Це суперечить статті 30 Конституції України, згідно з якою не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше, як за вмотивованим рішенням суду. Оскільки транспортний засіб визнається «іншим володінням особи»[1], підстави та умови проведення поверхневої перевірки мали би бути аналогічними тим, що застосовуються при огляді.

Основний закон встановлює винятки з правила про обов'язковість дозволу суду для проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку. Це допускається лише в разі необхідності врятування життя людей та майна й безпосереднього переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні злочину.

Порівняно з цими винятками перелік підстав поверхневої перевірки в ЗУ «Про Національну поліцію» є значно ширшим:

1) наявність достатніх підстав вважати, що у транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб;

2) існування достатніх підстав вважати, що у транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб;

3) наявність достатніх підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Положення статті 34 ЗУ «Про Національну поліцію» не відповідають також і частині 3 статті 233 КПК України, якою дозволяється до постановлення ухвали слідчого судді увійти до житла чи іншого володіння особи лише у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину.

Отже, як мінімум дві підстави поверхневої перевірки є неконституційними та підлягають виключенню з тексту Закону – це існування достатніх підстав вважати, що у транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено, та наявність достатніх підстав вважати, що річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути вчинене кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку.

Також очевидною є необхідність приведення окремих норм ЗУ «Про Національну поліцію» у відповідність до норм КПК. Так, принцип законності (частина 3 статі 9 Кодексу) вимагає, щоб закони та інші нормативно-правові акти України, положення яких стосуються кримінального провадження, відповідали змісту Кодексу. Там же міститься пряма заборона при здійсненні кримінального провадження застосовувати закон, який суперечить КПК.

Стаття 32 ЗУ «Про Національну поліцію» легітимізує нинішню практику міліції, коли будь-яка особа може бути зупинена з вимогою надання для перевірки документів, які посвідчують її особу. Ця перевірка документів порушує межі особистої свободи, які гарантуються статтею 29 Конституції України. Крім цього, відповідно до статті 32 Закону поліцейський може зупинити особу і вимагати пред'явлення нею документів, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа «має намір учинити правопорушення». Це положення накладає на будь-яку особу неконституційний обов'язок весь час мати при собі документи, адже в протилежному випадку поліцейський отримує право затримати її та доправити для ідентифікації до підрозділу поліції.

1 Див. частина 2 стаття 233 КПК ; пункту 11 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 28 березня 2008 р. № 2 «Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства»

Відповідно до чинного законодавства існує можливість з'ясування обставин (опитування) у справах про адміністративні правопорушення – під час складання протоколу. Окремо є також процесуальна дія у вигляді допиту у кримінальному провадженні, регламентована КПК. Проте статтею 33 Закону був запроваджений новий поліцейський захід – «опитування», яке може також відбуватися в приміщенні підрозділу поліції. Це означає, що опитуванням можна маніпулювати, підміняти цим поняттям фактичне безстрокове затримання і навіть використовувати отримані відомості в цілях подальшого кримінального обвинувачення особи.

Стаття 37 ЗУ «Про Національну поліцію» вводить обмеження права власності осіб всупереч статті 41 Конституції України. Наприклад, КПК передбачає, що вилучення речей можливе, якщо йдеться тільки про злочин. А новий Закон дозволяє тимчасове фактичне обмеження володіння (за змістом – його вилучення) речі чи транспортного засобу «для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі». При цьому поліцейський зобов'язаний повідомляти про причини застосованого ним заходу лише на вимогу особи, а не в будь-якому випадку. Ця норма є непропорційною та не відповідає положенням Конституції.

Відповідно до статті 26 Закону, Національна поліція самостійно веде 18 баз даних і має безпосередній оперативний доступ до інформації та інформаційних ресурсів інших органів державної влади. Фактично це порушує як європейські стандарти, так і конституційні рамки захисту таємниці особистого і сімейного життя (стаття 32 Конституції України). Наприклад, надання патрульному поліцейському доступу до реєстру вчинення нотаріальних дій або до реєстру платників податків (або схожих реєстрів) не має достатнього юридичного та практичного обґрунтування. Великий ризик для зловживань зі сторони правоохоронців полягає в тому, що таким чином можна швидко зібрати інформацію «на замовлення» на будь-якого політичного опонента, бізнес-конкурента чи громадського активіста. Тому доступ поліцейських до баз даних виправданий виключно під час досудового розслідування кримінальних правопорушень (як це відбувалося до моменту ухвалення нового Закону).

Виникають сумніви також у доцільності ведення бази даних «осіб, щодо яких поліцейські здійснюють профілактичну роботу» (пункт 1 частини 1 статті 26 Закону). Оскільки мета такого обліку та критерії віднесення тієї чи іншої особи до «проблемних» не визначені, це наштовхує на проведення паралелі з роботою над різними «асоціальними елементами», що проводилася за радянських часів і по суті становила завуальований механізм боротьби з особами, неугодними владі.

Законом також не передбачено, протягом якого часу зберігається інформація у базах даних МВС, що є істотною прогалиною і загрозою для прав людини. Згідно з Додатком до Рекомендації № R(87)15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, що регулює використання персональних даних у секторі поліції, повинно забезпечуватися, щоб персональні дані, які зберігалися для поліцейських цілей, знищувалися, якщо вони більше не потрібні для цілей, заради яких вони зберігалися (пункт 1.1 Принципу 7).

Небезпечні законодавчі ініціативи

Спроби скасувати заставу у кримінальних провадженнях

Впродовж 2015 р. у виступах керівників держави, у тому числі Прем'єр-міністра України, лунали ідеї про необхідність скасування можливості застосування застави щодо осіб, підозрюваних у вчиненні корупційних злочинів[1]. Народними депутатами були зареєстровані п'ять законопроектів на цю тему – № 1838, 1871, 2086, 2284 і 2330 – щоправда, частину з них було відкликано.

Такі законодавчі ініціативи здавалися непослідовними кроками з огляду на демократичну спрямованість влади, на чому особливо робиться акцент після подій Євромайдану. В демократичних країнах КПК у першу

1 Яценюк пропонує Раді посилити відповідальність хабарників. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/27/7062848/

чергу повинен скеровуватися на захист прав і свобод людини, а не створювати репресивний механізм. Хоча політична логіка, якою послуговуються посадовці, зрозуміла, адже суспільство прагне бачити швидкі результати боротьби з корупцією, яких поки що немає.

Є побоювання, що застосування застави призведе до втечі підозрюваних у вчиненні корупційних злочинів, однак дані судової статистики свідчать, що істотних проблем із виконанням підозрюваними умов застави немає. За І півріччя 2015 р. на рахунки держави підозрюваними було внесено близько 12 млн грн. в порядку застосування застави. З них стягнуто на користь держави близько 94 тис. грн., що становить лише 0,78%.

Завдяки заставі як запобіжного заходу з'являється реальна можливість виплати компенсації жертвам злочинів: оскільки кошти, що їх внесено на рахунки держбюджету як застава,– а йдеться про 30–40 млн грн. щороку – після засудження осіб виплачуються як відшкодування шкоди потерпілим та державі.

Однак головний аргумент на користь застави перебуває не в фінансовому, а у правовому полі. Він полягає в тому, що це ефективний запобіжний захід, альтернативний триманню під вартою.

Однієї лише наявності підозри держави щодо вчинення особою певного, навіть найтяжчого, злочину недостатньо, щоб обмежувати або позбавляти її особистої свободи. Повинні обов'язково бути й інші підстави, які обґрунтовують наявність ризику переховування підозрюваного, вчинення нових злочинів, впливу на свідків і слідство тощо. У цьому й виявляється винятковість застосування тримання під вартою як крайнього запобіжного заходу.

Крім того, скасування або обмеження сфери застосування застави призведе до звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод, що суперечить положенню частини 3 статті 22 Основного закону.

Приватне обвинувачення у кримінальному провадженні

22 травня 2015 р. ВРУ ухвалила Закон № 1165 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення ролі громадянського суспільства в боротьбі з корупційними злочинами». Він спрямовувався на впровадження в кримінальне процесуальне законодавство інституту громадського обвинувачення у сфері службових злочинів з ознаками корупційних діянь із метою одержання державою реальної допомоги громадянського суспільства в протидії корупції.

Попри те, що досі боротьба з корупцією в Україні не дала істотних видимих результатів[1], перекладення на громадян функцій, які мають здійснювати державні органи, у цьому випадку є недоречним і навіть небезпечним для прав і свобод людини з огляду на таке.

Відповідно до статті 17 Конституції України питання національної безпеки належать до компетенції правоохоронних органів. У число цих питань, відповідно до ЗУ «Про основи національної безпеки України», входить і боротьба з корупцією. Тобто, це конституційна функція правоохоронних органів і вона невластива фізичним особам.

Положення цього Закону не висували жодних вимог та обмежень до громадян, які могли виконувати функцію слідчого під час контролю за роботою чиновника. Проте в осіб могли бути різні мотиви, в тому числі й особиста неприязнь до посадовця. Окрім того, ініціатива такого громадянина (громадян) могла бути зумовлена не активною громадською позицією, а підкупом чи іншим зовнішнім впливом.

Громадський обвинувач отримував право збирати докази шляхом використанням спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, що призводило до численних порушень прав людини, в тому числі на повагу до особистого та сімейного життя. У такій ситуації порушувався принцип рівності громадян, а державні органи позбавлялися можливості контролювати хід розслідування. Це підривало основи пра-

[1] Антикоррупционный провал: бизнес не заметил уменьшения взяток. – Режим доступу: http://www.liga.net/infografica/230913_antikorruptsionnyy-proval-biznes-ne-zametil-umensheniya-vzyatok.htm

воохоронної системи країни, адже незалежні й одночасно підконтрольні суспільству правоохоронні органи повинні захищати права і свободи всіх громадян, а функція боротьби з корупцією – виконуватися професійними працівниками, що несуть відповідальність за свою діяльність.

Зважаючи на подібні аргументи, 19 червня 2015 р. Президент України наклав на цей Закон вето.

Статистичні дані[1]

В І півріччі 2015 р. відсоток справ кримінального судочинства, в яких були затверджені угоди, майже не змінився з порівняно з І півріччям 2014 р.: 21,3% проти 23% відповідно (від загальної кількості справ із постановленням вироку).

При цьому змінилося співвідношення видів угод: якщо в І півріччі 2014 р. частка угод про визнання винуватості була значно більшою, ніж угод про примирення (65% проти 35% від загальної кількості справ із затвердженням угоди), то в І півріччі 2015 р. їхні частки майже зрівнялися (52,5% та 47,5% відповідно).

Відсоток виправдовувальних вироків майже не змінився: упродовж І півріччя 2015 р. кількість осіб, стосовно яких ухвалено виправдувальні вироки відповідно до КПК, становила 382 або 0,7% загальної кількості осіб, щодо яких ухвалено вироки (у І півріччі 2014 р. – щодо 308 осіб, або 0,5%); у порядку КПК 1960 р. ухвалено виправдовувальні вироки щодо 50 осіб або 6,3% загальної кількості осіб, щодо яких постановлено вироки (у І півріччі 2014 р. – щодо 127 осіб або 4,3%).

Число клопотань, скарг, які розглядаються слідчим суддею під час досудового розслідування, в І півріччі 2015 р. зросло на 18,4% в порівнянні з І півріччям 2014 р.

Найбільшу кількість з них становлять: клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів – 49,1% загальної кількості клопотань, скарг, які розглядаються слідчим суддею під час досудового розслідування; про обшук житла чи іншого володіння особи – 13,2%; про застосування запобіжних заходів – 11,2%. Варто зазначити, що відсоток задоволення слідчим суддею зазначених клопотань та скарг надзвичайно високий – 80,6%.

У І півріччі 2015 р. слідчими суддями місцевих судів розглянуто на 26,7% менше порівняно з аналогічним періодом 2014 р. клопотань про застосування запобіжного заходу у вигляді особистого зобов'язання, на 62,7% менше клопотань про застосування особистої поруки, на 53,3% менше клопотань про застосування застави. При цьому кількість клопотань про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою зросла на 50,5% і в більшості випадків (у 63%) ці клопотання були задоволені.

Ця статистика свідчить про негативну тенденцію до зменшення застосування запобіжних заходів, альтернативних триманню під вартою, показує відсутність усвідомлення цінності людської свободи, нерозуміння сутності тримання під вартою як виняткового запобіжного заходу, який застосовується виключно в разі неможливості застосування до особи більш м'якого заходу.

Висновки

Суттєвих проривів у сфері кримінальної юстиції України в 2015 р. не відбулося, як і не сталося суттєвих прорахунків. Однак під приводом реформування правової сфери, у тому числі боротьби з корупцією та тероризмом, в Україні приймаються та/або пропонуються до ухвалення нормативно-правові акти, які призводять до істотного обмеження прав і свобод людини.

[1] Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва за І півріччя 2015 р. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files//%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2,%20I%20%D0%BF%D1%96%D0%B2%D1%80%D1%96%D1%87%D1%87%D1%8F%202015%20%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.doc

Рекомендації:

1. ВРУ переглянути положення ЗУ «Про Національну поліцію» з метою приведення у відповідність до Конституції України, зокрема, в частині:

– підстав проведення поліцією поверхневої перевірки;

– ведення баз (банків) даних осіб і строків зберігання інформації в них.

2. ВРУ не змінювати законодавчий порядок застосування запобіжних заходів до підозрюваних у кримінальних провадженнях.

3. ВРУ відмовитися від ідеї запровадження інституту приватного обвинувачення у кримінальному провадженні.

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: ІНШІ АСПЕКТИ[1]

У 2015 р. політична влада, на жаль, не змогла зробити помітний прорив у забезпеченні права на справедливий суд. Судова система в очах суспільства залишається корумпованою, залежною від політичних органів та олігархів[2]. Незважаючи на ухвалення законодавства, покликаного очистити суддівський корпус, реальний прогрес в люстрації суддів майже відсутній. Значну протидію цьому чинять самі судді, які не скористалися навіть «м'якими» формами самоочищення, що були створені законодавцем. Усе це негативно позначилося на довірі до судової системи – лише 5% громадян довіряють судам, що є одним з найнижчих показників у світі[3].

Перші кроки реформи

12 лютого Парламент ухвалив ініційований Президентом ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд»[4], який став першим, але незначним кроком на шляху судової реформи. Закон повністю врахував 27 рекомендацій органів Ради Європи у судовій сфері, ще 21 рекомендацію було враховано частково. Однак ключові рекомендації щодо обмеження політичного впливу Президента та Парламенту на судову систему, на жаль, було проігноровано (детальніше про ступінь врахування європейських рекомендацій можна прочитати у Довідці про втілення рекомендацій органів Ради Європи у ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд»[5]).

Венеційська комісія оцінила Закон стримано позитивно, а у низці моментів були висловлені досить критичні зауваження[6]. Деякі з них стосувалися питань, що варто урегулювати через внесення змін до Закону, інші зауваження – ключових проблем залежності судів, які потребують внесення змін до Конституції. Заступник глави Адміністрації Президента О. Філатов повідомив, що рекомендації будуть враховані під час напрацювання змін до Конституції[7].

Закон дав можливість сформувати новий склад Вищої ради юстиції (далі – ВРЮ). Більше р. вона не працювала, бо ЗУ «Про відновлення довіри до судової влади» у квітні 2014 р. повноваження ВРЮ часів президентства В. Януковича було припинено, а формування нового складу було тривалий час заблоковано в судах.

Однією з переваг нового закону стало запровадження конкурсного порядку добору на всі суддівські посади, зокрема й у суди вищого рівня. Крім того, у кар'єрі кожного судді відтепер має ураховуватися його

---

1 Розділ підготовлений Романом Куйбідою та Тетяною Рудою, Центр політико-правових реформ

2 Судова реформа: громадська думка населення України (грудень 2014). – Режим доступу: http://en.pravo.org.ua/2-uncategorised/569-judicial-reform-public-opinion-poll-judges-and-experts-surveys.html.

3 Національне опитування громадської думки щодо демократичних та економічних реформ, судової реформи та щодо впровадження ЗУ «Про очищення влади» (липень 2015 р.). – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/2015_FAIR_July_Public_Survey_Lustration__ENG.pdf.

4 ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII . – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/go/192-19.

5 Режим доступу: http://eu.pravo.org.ua/uk/news/view?news_id=114.

6 Спільний висновок Венеціанської комісії і Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до ЗУ «Про Вищу раду юстиції» № 801/2015 від 23 березня 2015 р. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29008-e.

7 Венеціанська комісія позитивно оцінила Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» // http://www.president.gov.ua/news/venecianska-komisiya-pozitivno-ocinila-zakon-pro-zabezpechen-34991.

попередня діяльність (кількість прийнятих ним рішень, кількість скасованих рішень, загальне навантаження, відповідність стилю життя легальним доходам тощо). Відповідна інформація акумулюватиметься в суддівському досьє. Також передбачено систему регулярної оцінки суддів різними суб'єктами, у тому числі підготовленими представниками громадських об'єднань за результатами моніторингу судових процесів. У 2015 р. лише почалося формування суддівських досьє, але до застосування конкурсів та регулярної оцінки справа ще не дійшла.

Позитивним стало підвищення відкритості діяльності суддів, адже, кожен отримав можливість здійснювати відеозапис судового засідання без спеціального дозволу суду, а усі без винятку судові рішення мають оприлюднюватися в Єдиному державному реєстрі. Водночас, внаслідок відсутності відповідних змін до процесуальних кодексів, на практиці виникають численні конфліктні ситуації, коли судді намагаються протидіяти відеозапису.

Закон посилив змагальність дисциплінарної процедури і запровадив, замість двох, шість дисциплінарних стягнень: попередження, догана, сувора догана, тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя (від місяця і до півроку), переведення судді до суду нижчого рівня та розгляд питання щодо звільнення судді з посади з підстав порушення присяги. При цьому, догана та сувора догана позбавляють права на отримання доплат, а тимчасове відсторонення ще й вимагає підтвердження кваліфікації. Але на практиці у 2015 р. найбільш поширеним видом стягнення стало попередження.

У системі суддівського самоврядування законодавець відмовився від конференцій і рад суддів загальних і спеціалізованих судів, передбачивши, що організаційними формами суддівського самоврядування є лише збори суддів у кожному суді, Рада суддів України та з'їзд суддів України. При цьому з'їзд суддів формується не з центру, а знизу – зборами суддів відповідних судів. Законом також вилучено положення щодо обов'язкової присутності посадових осіб, які не мають відношення до судової влади, у роботі органів суддівського самоврядування. З'їзд суддів у новому форматі відбувся у листопаді. Він був непередбачуваний за рішеннями, але, не зважаючи на нові правила, продемонстрував відкриту опозиційність до суспільного запиту на очищення судової системи. Деякі одіозні судді були обрані до складу Конституційного Суду і Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – ВККС).

Закон забезпечив пряме оскарження рішень вищих судів до Верховного Суду, розширивши одночасно підстави для такого оскарження. Верховний Суд отримав можливість переглядати справи не лише у разі неоднакового застосування норм матеріального, але й процесуального права – при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил юрисдикції або підсудності справ.

Усі діючі судді повинні пройти «переатестацію» – так зване первинне кваліфікаційне оцінювання (тестування і співбесіду перед ВККС). У разі невдалого проходження оцінювання, суддю має бути відсторонено від посади і направлено до Національної школи суддів для навчання. Якщо ж після цього суддя повторно отримає негативний висновок, він може бути звільнений за порушення присяги.

З прийняттям закону кваліфікаційне оцінювання усіх суддів ВСУ та вищих судів мало бути проведено протягом півроку. Але воно навіть не розпочалося, оскільки Рада суддів загальмувала процес погодження розробленої ВККС методики оцінювання[1]. Більше того, Рада суддів ініціювала звернення до Конституційного Суду, аби визнати звільнення судді за наслідками оцінювання неконституційним, що також виглядає як протидія будь-яким спробам очистити суддівських корпус.

Новий Закон також зберіг підзаконне регулювання правил розподілу справ, що не лише зберегло, а й відкрило нові можливості для «ручного» режиму розподілу справ головами судів. Так, 2 квітня, користуючись новим Законом зі старими правилами, Рада суддів затвердила положення про автоматизовану систему документообігу суду[2], що містить норми, які нівелюють автоматизований розподіл справ. Адже визначати

[1] Approval procedure of qualification assessment of judges has not been completed. – Режим доступу: http://vkksu.gov.ua/en/news/approval-procedure-of-qualification-assessment-of-judges-has-not-been-completed.

[2] Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затверджено рішенням Ради суддів України № 25 від 2 квітня 2015 р. – Режим доступу: http://court.gov.ua/rsu/rishennya/rishennyaupdate.

склад і засади формування колегій суддів для розгляду справи можуть збори суддів, а не автоматизована система. Крім того, збори суддів можуть визначати особливості здійснення автоматизованого розподілу судових справ у декількох випадках. Завдяки цьому, голови судів зберегли вплив на цей процес, оскільки збори суддів доручають виконувати ці функції саме головам судів.

Показовим прикладом втручання керівництва суду в автоматизований розподіл справ є ухвала Черкаського окружного адміністративного суду, в якій зазначено, що колегію суддів з розгляду справи утворено розпорядженням заступника голови суду[1]. Водночас Закон передбачає, що визначення судді або колегії суддів для розгляду конкретної справи здійснюється автоматизованою системою.

Напрацювання змін до Конституції України

16 січня Президент ініціював законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів та суддів)»[2]. 05 лютого він був направлений до Конституційного Суду для надання висновку. Конституційний Суд України не встановив жодних порушень конституційних вимог. Законопроект передбачає скасування депутатської недоторканності, передання ВРЮ повноважень з позбавлення імунітету судді, зміну статусу імунітету судді із загального на функціональний, що відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії. Водночас, оскільки прийняття конституційних змін щонайменше на рік блокує ухвалення змін до тих самих положень, розгляд зазначеної ініціативи Президента відкладено у зв'язку з напрацюванням іншого законопроекту у Конституційній комісії, – щодо реформи системи правосуддя.

Останній утілив низку європейських стандартів щодо безстрокового призначення суддів; усунення Парламенту від призначення і звільнення суддів; запровадження такого складу ВРЮ, де більшість становитимуть судді, обрані суддями; обмеження суддівського імунітету до функціонального; звуження функцій прокуратури тощо.

При доопрацюванні законопроекту за результатами отримання попереднього висновку Венеціанської комісії[3], Конституційна комісія прибрала з тексту повноваження Президента звільняти суддів, а також встановила, що суди утворюються або ліквідуються лише на підставі Закону, але тимчасово це повноваження здійснюватиме Президент. Водночас у завуальованій формі збережено повноваження Президента переводити суддів (по горизонталі і вертикалі), чим проігноровано рекомендацію про те, що після призначення будь-який зв'язок між суддею та політичним органом має бути обірваний. Також збережено положення про чотирирівневу судову систему, хоча Венеціанська комісія неодноразово закликала владу спростити судову систему. Так само збережено розпорошену систему суддівських органів – Вища рада правосуддя, ВККС, Рда суддів України. Раніше Венеціанська комісія пропонувала створити один, але сильний орган.

При доопрацюванні законопроект було доповнено положеннями про очищення суддівського корпусу. Так, повноваження суддів, яких було призначено на 5 років, мають бути припинені після закінчення цього терміну (більшість з них були призначені за часів В. Януковича). Інших суддів має бути піддано оцінюванню, негативні результати якого будуть підставою для звільнення.

Варто зауважити, що паралельно роботі Конституційної комісії у громадському середовищі було підготовлено альтернативний законопроект змін до Конституції[4], який пропонував заснування нової 3-рівневої системи судів з відкриттям прозорих конкурсів на кожну суддівську посаду. Нова судова система передбачає відмову від аж чотирьох касаційних судів (Верховного Суду і трьох вищих судів). У зв'язку з де-

[1] Approval procedure of qualification assessment of judges has not been completed . – Режим доступу: http://vkksu.gov.ua/en/news/approval-procedure-of-qualification-assessment-of-judges-has-not-been-completed.

[2] Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затверджено рішенням Ради суддів України №25 від 2 квітня 2015 р. – Режим доступу: http://court.gov.ua/rsu/rishennya/rishennyaupdate.

[3] Preliminary opinion on the proposed Constitutional Amendments regarding the judiciary of Ukraine. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29016-e.

[4] РПР пропонує оновити судовий корпус через зміни до Конституції. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/2045-rpr-proponuie-onovyty-sudovyi-korpus-cherez-zminy-do-konstytutsii.html.

централізацією, об'єднанням територіальних громад, а також внаслідок значного зменшення кількості судових справ мала би бути скорочена кількість судів нижчого рівня, яких сьогодні близько 700. Проект передбачав поетапне формування нових судів. Також політичні органи повністю усуваються від участі у вирішенні питань кар'єри судді.

4 вересня Конституційна комісія схвалила свій законопроект і вирішила знову направити його до Венеціанської комісії. Водночас разом із законопроектом 9 вересня було надіслано також ті пропозиції з проекту, розробленого громадськими експертами, які стосувалися механізму перепризначення суддів (відкриті конкурси на всі суддівські посади) як альтернативу механізму оцінювання всіх суддів. Наприкінці жовтня 2015 р. Венеціанська комісія ухвалила висновок щодо проекту змін до Конституції у сфері правосуддя[1], в якому допустила можливість добору нових суддів через конкурс у разі реорганізації судів.

Після чергового доопрацювання законопроекту, 30 жовтня Конституційна комісія схвалила остаточний варіант проекту змін до Конституції щодо правосуддя[2]. Серед позитивів є те, що він передбачає зменшення політичних впливів: Президент і парламент не матимуть стосунку до переведення і звільнення суддів, рішення про створення чи ліквідацію судів ухвалюватиме Верховна Рада через відповідний закон. Водночас за погодженням з Венеціанською комісією «з міркувань національної безпеки» Президент зберігатиме право ліквідовувати, утворювати суди на один рік, а переводити суддів – на два роки. Крім того, законопроект передбачає можливості щодо спрощення судової системи, але це питання може бути вирішено законом. З метою очищення суддівського корпусу передбачається, що усі судді мають пройти оцінювання, за результатами якого їх може бути звільнено. У разі ліквідації або реорганізації суду суддя може подати заяву про відставку або пройти конкурсний відбір. Водночас, у законопроекті збережено й певні негативні положення: політичний механізм призначення Генерального прокурора, запровадження монополії адвокатури на представництво в судах (за винятком трудових, соціальних та деяких інших «малозначних» справ).

30 жовтня Конституційна комісія передала Президенту для внесення фіналізований законопроект про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя). 25 листопада 2015 р. Президент вніс законопроект до Парламенту, де він знаходиться на опрацюванні[3].

Однак основні рішення будуть відкладені до остаточного прийняття та ухвалення імплементаційних законів.

Боротьба за адміністративні посади в судах

Боротьба голів судів часів В. Януковича за керівні посади у судах набула нових обертів після ухвалення ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд», який містить аналогічну минулорічному ЗУ «Про відновлення довіри до судової влади» норму про те, що одна і та ж особа не може займати адміністративну посаду два рази поспіль. Проте у квітні Рада суддів України роз'яснила, що судді, які були призначені на адміністративні посади відповідно до законодавства, що діяло раніше, можуть бути знову обраними на адміністративну посаду в суді, і оце обрання вважатиметься першим обранням згідно з новим Законом[4]. Тож, попри законодавчу заборону обіймати цю посаду більш як два строки поспіль, Рада суддів України фактично дозволила головам судів, призначеним при В. Януковичу, працювати на цих посадах ще чотири роки.

Щоб виправити ситуацію, яка склалася у зв'язку із спотвореним тлумаченням положення щодо строку перебування на адміністративних посадах у судах, у парламент було внесено проект закону про внесення

---

1 Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015) // http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29027-e.

2 Пропозиції Робочої групи з питань правосуддя щодо внесення змін до Конституції України. – Режим доступу: http://constitution.gov.ua/work/item/id/17.

3 Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) № 3524 від 25.11.2015 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

4 Рішення Ради Суддів України № 34 від 2 квітня 2015 р. – Режим доступу: http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/RSU_site/2015/Rishennya25_02_04_2014/rishennya34.pdf.

змін до ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд» щодо обрання суддів на адміністративні посади[1]. Ним запропоновано звільнити суддів, які обіймають одну й ту саму адміністративну посаду в суді більше ніж двічі поспіль незалежно від часу призначення (обрання) їх на цю посаду та строку, протягом якого вони обіймають цю посаду. При цьому передбачається, що такі судді не можуть бути обрані на цю ж посаду протягом наступних чотирьох років. Законопроект вже отримав невдоволені відгуки від представників старої влади, яка усіляко намагається зберегти свій вплив у судах.

Важливість посади голови суду у ланцюжку політичних та олігархічних впливів підтвердили дві історії, які набули розголосу у першій половині 2015 р.

Суддя Апеляційного суду Черкаської області В. Бондаренко публічно заявив про втручання у його діяльність з боку голови суду В. Бабенка після того, як оскаржив до суду відмову прокуратури розслідувати обставини такого втручання. У справі за позовом підприємства Д. Фірташа ПАТ «Азот» проти викладачки одного з місцевих вузів, яку підприємство намагалось виселити із службового житла, колегія суддів на чолі з В. Бондаренком відхилила скаргу ПАТ «Азот». Наступного ж дня, за словами судді В. Бондаренка, голова суду викликав його до себе і почав обурюватись таким рішенням та погрожувати судді. Невдоволення було пов'язано з тим, що підприємство надавало приміщення працівникам суду для святкування Дня судді, а суддя всупереч проханню голови суду ухвалив рішення не на користь цього підприємства. Розмова голови суду із суддею була записана і оприлюднена. Після цього суддя В. Бондаренко зазнав утисків у своїй роботі[2], а судді апеляційного суду, навіть після значного публічного розголосу цієї ситуації, утретє обрали В. Бабенка своїм головою.

Ще більшого резонансу набула історія з головою Апеляційного суду м. Києва А. Чернушенком. У червні 2015 р. представники Генеральної прокуратури і СБУ провели низку обшуків у цьому суді, а також у будинках голови суду. Самого ж голову суду звинуватили у втручанні в автоматизований розподіл справ і ухвалення завідомо неправосудних рішень. Підтвердженням слугували, зокрема, нетипова комп'ютерна програма, яка розподіляла справи в суді з можливістю голови суду втручатися, а також смс-повідомлення з телефону начебто сина голови суду з інструкціями щодо вирішення справ[3].

У більшості ЗМІ ця історія була подана виключно як приклад боротьби з корупцією в судах. Водночас сам голова суду на засіданні Ради суддів повідомив про те, що обшук в суді почався за півгодини до засідання у справі, в якій від нього вимагали ухвалити певне рішення на користь прокуратури. За словами А. Чернушенка, втручання відбувалося з боку Адміністрації Президента. Однак Рада суддів відмовилася навіть поінформувати про необхідність перевірки цієї заяви Генеральну прокуратуру[4]. Із повідомленням про злочин за фактом можливого втручання в діяльність судді з боку високопосадовців Адміністрації Президента звернувся до прокуратури активіст Автомайдану Р. Маселко[5].

Якщо ж звинувачення з боку голови апеляційного суду у втручанні з боку Адміністрації Президента правдиве, то це може бути поганим сигналом для суддів: «якщо не будете слухатися, то буде як з Чернушенком». Водночас після надання парламентом згоди на арешт судді А. Чернушенко почав переховуватися від слідства.

---

1 Проект Закону про внесення змін до ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд» щодо обрання суддів на адміністративні посади №2908 від 19 травня 2015 р.– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55227.

2 Докладно про цю історію у журналістському розслідуванні Центру інформації про права людини: Мирний М. Ціна незалежності українського судді. – Режим доступу: http://humanrights.org.ua/material/cina_nezalezhnosti_ukrajinskogo_suddi.

3 *Белявский Е.* Судья Чернушенко как жертва системы, которую построил он сам / Е. Белявский. – Режим доступу: http://glavcom.ua/articles/30432.html.

4 РСУ незадоволена блокуванням роботи суддів під час обшуку. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/117156-rsu_nezadovolena_blokuvannyam_roboti_suddiv_pid_chas_obshuku.html.

5 Файсбук-сторінка Романа Маселка. Повідомлення про злочин. – Режим доступу: https://www.facebook.com/roman.maselko/posts/10203591227215756.

Новий формат Вищої ради юстиції

Після більш як річної перерви у червні 2015 р. знову запрацювала ВРЮ, яка відповідальна за формування суддівського корпусу та звільнення суддів. ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд» заново запустив процес оновлення цього органу. За винятком з'їзду суддів (закон визнав легітимність членів, обраних за його квотою восени минулого р.), нових членів мали обрати і призначити прокурори, науковці, представники адвокатури, Президент і Парламент.

Позитивно, що Закон передбачив більш конкурентні засади формування ВРЮ. Зокрема, кандидати отримали можливість самі пропонувати свої кандидатури, інформація про кожного кандидата була завчасно оприлюднена на офіційних сайтах, тож суспільство мало змогу дати їй публічну оцінку.

Частково це відобразилося на результатах: представники юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ, а також конференція представників прокуратури обрали до ВРЮ членів, репутація яких не заплямована зв'язками із жодною політичною силою. Водночас, науковці обрали лише двох із трьох членів за своєю квотою: два з'їди поспіль не підтримали жодного з кандидатів з числа суддів.

Багато проблем виникло з обранням кандидатів представниками адвокатури. З'їзд адвокатів, що відбувся у квітні, а потім і у червні, супроводжувався різноманітними скандалами та маніпуляціями, включаючи фальсифікації протоколів[1]. Це негативно відобразилося на результатах, які взагалі не були затверджені з'їздом, а обрані члени складали присягу у присутності меншості. Крім того, на з'їзді адвокати ніяк не могли досягти згоди щодо обрання третього члена за своєю квотою, підтримка якого, за деякими даними, активно лобіювалася Адміністрацією Президента. Нарешті 12 червня з'їзд адвокатів з третьої спроби таки проголосував за призначення В. Беляневича членом ВРЮ[2].

Президент та Парламент також зробили свій внесок у формування нового складу ВРЮ, хоча й не оминули спокуси протягнути туди кількох осіб з політичної орбіти Президента. Примітним є й те, що процес обрання голови ВРЮ нагадував той, що відбувався за президентства В. Януковича. На голосування було висунуто лише одну кандидатуру – І. Бенедисюка (призначений за квотою Президента), яку було затверджено одноголосно.

Протидія люстрації

На жаль, практика виявила неефективність заходів щодо очищення судової системи. Судді виявилися не готові до змін. За даними загальнонаціонального опитування 67% суддів не підтримують люстрацію в будь-якому вигляді. При цьому заснування нової судової системи змінами до Конституції і новий добір на всі посади суддів підтримало лише 2,3% опитаних суддів[3].

Ще минулого р. для перевірки суддів, які були причетні до заборон мирних зібрань та репресій до їхніх учасників, при ВРЮ було створено тимчасову спеціальну комісію (далі – ТСК), яка проводила перевірку заяв стосовно таких суддів і приймала висновки про наявність ознак порушення присяги або відсутність таких ознак. Висновки передавали до ВРЮ, яка уповноважена вирішувати питання щодо внесення подання про звільнення з посади судді.

Спочатку судді, які підпали під перевірку, за допомогою оскарження в судах призначення окремих членів ТСК, оспорюючи її повноважність, намагалися заблокувати її діяльність. Згодом, аби зупинити розгляд питання у ВРЮ, вони подавали скарги на висновки ТСК.

---

1 *Шутко Л.* Новообрані члени Вищої ради юстиції: хто вони? / Л. Шутко. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1949-novoobrani-chleny-vyshchoi-rady-iustytsii-khto-vony.html.

2 *Матола В.* Фарс Адвокатів. Продовження. / В. *Матола.* – Режим доступу: http://lb.ua/news/2015/06/15/308278_fars_advokativ_prodovzhennya.html.

3 Судова реформа: громадська думка населення України (грудень 2014). – Режим доступу: http://en.pravo.org.ua/2-uncategorised/569-judicial-reform-public-opinion-poll-judges-and-experts-surveys.html.

Цинічним прикладом «кругової поруки» стало ухвалення постанови Вищого адміністративного суду, якою суд визнав незаконним та скасував рішення ВККС щодо рекомендації про звільнення судді Ірпінського міського суду Київської області В. Шумко у зв'язку з порушенням присяги[1]. Під час Революції Гідності цей суддя безпідставно позбавив водійських прав учасника Автомайдану. Згодом його рішення було скасовано апеляційним судом, а ВККС рекомендувала звільнити суддю з посади. Водночас суд, посилаючись на принцип «верховенства права», скасував рекомендацію ВККС про звільнення судді, оскільки за новим законом рекомендація на звільнення є дисциплінарним стягненням, а за старим законом однорічний строк для застосування до судді догани збіг. Це було зроблено всупереч тому, що за старим законом рекомендація про звільнення не була дисциплінарним стягненням і однорічний строк давності не міг застосовуватися. Водночас за новим законом строк давності становить три роки.

Проблеми правосуддя на окупованих територіях і в зоні АТО

На окупованих і непідконтрольних територіях українські суди припинили роботу ще у 2014 р.. Частина суддів виявили бажання бути переведеними до інших судів. Однак далеко не всі судді залишили окуповану територію. Деякі з них написали заяви на звільнення і наразі вони вже «призначені» в новостворені суди так званої ДНР. З цього приводу 22 січня Рада суддів України звернулася до ВККС з метою перевірки фактів, що свідчать про порушення присяги цими особами[2]. Крім того, щодо зазначених суддів прокуратурою Донецької області були порушені кримінальні справи[3].

Варто зауважити, що через тривалу зупинку роботи ВРЮ такі судді, дійсно, офіційно не були звільнені, хоча держава й не витрачає кошти на винагороду цим особам, оскільки нині заробітну плату отримують лише ті судді, які написали заяви на переведення в суди, що розташовані на підконтрольній Україні території. Водночас судді та працівники апарату судів, які з певних причин не мали змоги виїхати з окупованих територій, але не працюють на терористів, також залишилися без грошей. Точна кількість таких осіб не відома, оскільки Державна судова адміністрація не підтримує зв'язок із судами, які знаходяться на неконтрольованих територіях. Однак, виходячи з інформації, яка з'являється у ЗМІ, вона може бути значною[4].

Наприклад, за свідченнями судді Алчевського міського суду Луганської області Л. Жогіної, лише в м. Алчевську залишилося принаймні 27 працівників суду, які не отримують заробітної плати. Не перевелися повним складом і судді Перевальського районного суду Луганської області, які через зволікання з визначенням головою Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ територіальної підсудності за Лисичанським міським судом працювали у звичному режимі аж до 8 грудня 2014 р., хоча з жовтня не отримували коштів[5].

Крім цього, у жовтні із проблемою працевлаштування стикнулися судді, які були переведені із зони проведення АТО і прикріплені до інших судів того ж рівня в іншій місцевості зі збереженням посадового окладу. Адже сплив встановлений ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд» 6-місячний термін, протягом якого суддя може бути закріплений за іншим судом. Щоб вирішити цю проблему, у Парламенті зареєстровано законопроект[6], який пропонує усунути відповідне часове обмеження, що сприятиме забезпеченню прав таких суддів.

---

4 Постанова Вищого адміністративного суду України від 20 жовтня 2015 р. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/52931106.

2 Голова Ради суддів України звернулась до ВККСУ щодо звільнення окремих суддів . – Режим доступу: http://mka.court.gov.ua/rsu/149450/.

3 Прокуратура розслідує роботи 13 суддів в «ДНР».. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/114024-prokuratura_rozslidue_robotu_13_suddiv_v_dnr_prizvischa.html.

4 *Шутко Л.* Судді в окупації: співпраця з терористами та борги по зарплаті. Л. Шутка. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/laworganisandstatussuddiv/1866-suddi-v-okupatsii-spivpratsia-z-terorystamy-ta-borhy-po-zarplati.html.

5 На східному фронті без змін, або чому держава відвертає очі від володарів мантій, які опинились у зоні АТО? – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/113793-_chomu_derzhava_vidvertae_ochi_vid_suddiv_yaki_opinilis_u_zo.html.

6 Проект Закону про внесення змін до ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд» (щодо забезпечення прав суддів, які обіймають посади у судах, що припинили роботу у зв'язку із стихійним лихом, військовими діями, проведенням антитерористичної операції) № 3328 від 15жовтня 2015 р.– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56828.

У першій половині 2015 р. була нарешті офіційно відновлена робота кількох найбільших судів Донецької та Луганської областей. З квітня у м. Харкові відновили роботу господарські суди Донецької та Луганської областей, а також Донецький апеляційний господарський суд. Крім цього, відновили роботу кілька судів, справи яких до цього розглядалися іншими судами з огляду на зміну територіальної підсудності. Так, у м. Сєвєродонецьку з лютого відновив роботу – Апеляційний суд Луганської області, а з березня – Луганський окружний адміністративний суд. Також у м. Артемівську наприкінці травня почав працювати Апеляційний суд Донецької області.

Щодо ситуації на територіях самопроголошених «республік», то вже на початку р. «запрацювала» судова система т.зв. ДНР[1]. Влада ЛНР, прагнучи не відставати від своїх сусідів, також заявила про початок створення власної судової системи. Ухвалений у травні закон ЛНР про статус суддів передбачив створення Верховного і Арбітражного суду, Військового суду і районних міських судів[2]. Водночас станом на кінець р. створено лише три суди (у містах Брянка, Алчевськ, Красний Луч), які розглядають лише кримінальні справи[3].

Рекомендації

1. Для успішного проведення судової реформи в Україні, яка відповідала б європейським стандартам, необхідно ухвалити зміни до Конституції України. Зміни повинні вирішити принаймні три основні завдання: усунути політичні впливи, спростити судову систему, створити умови для якісного оновлення суддівського корпусу.

2. Імплементація змін до Конституції вимагає розробки спеціального закону, який, зокрема, визначатиме строки і порядок створення замість вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду нового Верховного Суду, реорганізації всіх апеляційних судів і окремих місцевих судів, порядок проведення оцінювання та нового добору суддів на всі посади у нових (реорганізованих) судах, запровадження нових стандартів оплати праці суддів, які пройшли конкурс до нових судів або оцінювання. Закон повинен бути прийнятий разом зі змінами до Конституції як невід'ємна частина комплексної судової реформи. Від змісту цього закону залежатиме успіх оновлення суддівського корпусу і створення нової якості судів, а відтак багато в чому й судової реформи.

3. Таким чином, в рамках судової реформи потрібно передусім:

– забезпечити незалежність судової влади від політичної влади та створити дієвий механізм запобігання тиску на суд через запровадження гарантій для суддів, які повідомляють про факти тиску та притягнення до відповідальності осіб, які чинять тиск;

– створити єдиний незалежний орган щодо вирішення питань кар'єри і дисципліни суддів, який одночасно є органом суддівського самоврядування, до складу якого входить більшість суддів, обраних самими суддями;

– спростити судову систему, перейшовши до 3-ланкової системи судів;

– зменшити навантаження на суддів та суди, зокрема через запровадження електронного судочинства, використання ефективних альтернативних способів вирішення спорів;

– запровадити прозорий та чесний конкурс на зайняття посад суддів у новостворених (реорганізованих) судах, у яких зможуть взяти участь як чинні судді, так й інші фахівці у сфері права. Доброчесність, репутація, професійні досягнення мають стати ключовими критеріями для добору нових суддів;

– забезпечити суддів, які не бажають проходити конкурс або переатестацію, правом піти у відставку або звільнитися за власним бажанням;

---

[1] В ДНР начали работать суды общей юрисдикции. – Режим доступа: http://novorossiapress.ru/news/v-dnr-nachali-rabotat-sudy-obshhej-yurisdiktsii.

[2] Народный Совет ЛНР принял закон «О статусе суддей». – Режим доступа http://lug-info.com/news/one/narodnyi-sovet-lnr-prinyal-zakon-o-statuse-sudei-3413.

[3] Судебная система ЛНР заработает через 3 месяца. – Режим доступа: http://miaistok.su/sudebnaya-sistema-lnr-zarabotaet-cherez-3-mesyatsa/

– забезпечити суддям, які успішно пройшли процедури перевірки їхньої компетентності та доброчесності, гідні умови праці.

– визначити правила розподілу справ на рівні закону, а не підзаконного акта;

– запровадити механізм, який не даватиме суду можливості повернути заяву через непідсудність чи неналежність до юрисдикції суду – суд, який отримав заяву, повинен буде сам передати її за належністю; надання можливості Верховному Суду приймати попередні рішення з питань юрисдикції.

СВОБОДА ЗІБРАНЬ[1]

Ситуація зі свободою зібрань за звітний період зберегла основні старі проблеми, водночас деякі негативні практики поступово відходять у минуле, натомість з'явились нові виклики. Процеси в українському суспільстві підтверджують нагальність та важливість гарантій права на свободу зібрань для жителів України. Найбільш резонансні події суспільно-політичного життя або пов'язані, або мають наслідком мирні зібрання. Авраам Лінкольн колись дуже влучно назвав право на мирні зібрання конституційною заміною революції[2]. Таке порівняння більш ніж влучне, адже в сучасному світі можливість для народу виплеснути обурення та невдоволення на мирних зібраннях убезпечує громади від кровопролить.

Практика Європейського суду з прав людини

На момент написання звіту на комунікації в ЄСПЛ перебувало 9 справ проти України[3].

30 січня 2015 р. рішення ЄСПЛ у справі «Швидка проти України», визнаючи порушення ст.10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та статтею 2 протоколу № 7 до неї, набуло статусу остаточного[4].

Заявниця була винною у вчиненні дрібного хуліганства та піддана стягненню у вигляді 10 діб адміністративного арешту за те, що під час мирного зібрання підійшла до покладеного В. Януковичем вінка та відірвала частину стрічки з написом «Президент України В.Ф. Янукович», не пошкодивши сам вінок. ЄСПЛ вважає, що національні суди застосували до заявниці, 63-річної жінки без судимостей, найбільш суворе покарання за правопорушення, яке не призвело до жодного насильства або загрози. ЄСПЛ не знайшов цьому жодного виправдання і вважає захід непропорційним переслідуваній меті.

6 жовтня 2015 р.ЄСПЛ у справі «Карпюк та інші проти України» визнав порушення статей 6 та 11 Конвенції про захист прав людини[5]. Справа стосувалась резонансних подій 09 березня 2001 р. – кульмінації акцій громадянської непокори «Україна без Кучми», сутичок з правоохоронними органами та подальшим засудженням ключових учасників до ув'язнення[6]. Рішення ЄСПЛ набуло статусу остаточного 06 січня 2016 р. На жаль, досі покарані активісти не реабілітовані.

Свобода зібрань і конституційний процес

Утворена Указом Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015 Конституційна Комісія працює у робочих групах, однією з яких є Робоча група з прав людини[7]. Актуальним напрацюванням проекту розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України є проект від 15 липня

---

1 Підготовлений *Михайло Каменєвим*, експертом.
2 Режим доступу: http://pravo.org.ua/ua/news/5723-
3 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"respondent":["UKR"],"article":["11","11-1","11-2"],"documentcollectionid2":["COMMUNICATEDCASES"]}
4 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_a40
5 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-15751; http://precedent.in.ua/index.php?id=1447839230
6 Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1444139892
7 Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015

2015 р.[1], яким передбачено таке формулювання конституційної гарантії права на свободу мирних зібрань:

1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати політичні партії, інші громадські об'єднання, професійні спілки та вступати до них для захисту своїх прав та інтересів.

2. Держава визнає право кожного організовувати мирні зібрання і брати участь в них та відповідає за безпеку їх проведення. Про проведення мирних зібрань організатори повідомляють в розумний строк.

...

6. Положення цієї статті не перешкоджають введенню законних обмежень, необхідних в демократичному суспільстві для осіб, які входять до складу законних збройних формувань, поліції, судових чи адміністративних органів держави.

7. Здійснення прав за цією статтею не підлягає обмеженням, за винятком тих, що встановлені судом на підставі закону і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

...

Позитивним моментом є фіксування позитивного зобов'язання держави щодо відповідальності за безпеку проведення мирних зібрань. Водночас, негативним є включення до переліку можливих підстав обмеження цієї свободи – охорони моралі. У чинній Конституції України не передбачено обмеження свободи мирних зібрань, що ґрунтується на моралі, яка є оціночною категорією та залежить від традицій суспільства. Також проектом не передбачені спонтанні мирні зібрання, які ЄСПЛ включив до змісту права на свободу мирних зібрань[2].

Свобода зібрань у Національній стратегії у сфері прав людини

У Національній стратегії у сфері прав людини (далі – Національна стратегія), затвердженою Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015[3], одним зі стратегічних напрямів визначено забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань, а однією з 26 системних проблем визначено відсутність якісного законодавства з питань мирних зібрань. Очікуваними результатами реалізації Стратегії в цьому напрямі є визначеність та забезпечення виконання позитивних обов'язків держави щодо свободи мирних зібрань, зокрема забезпечення їх безпеки, а також унеможливлення безпідставного та непропорційного обмеження права на мирні зібрання.

Планом дій з реалізації Національної стратегії[4] передбачено розроблення законопроекту про правові гарантії та механізми реалізації свободи мирних зібрань, з передбаченням, зокрема, спонтанних мирних зібрань, контрзібрань, розробленням методичних рекомендацій щодо проведення медіаційних процедур.Також передбачені активності, пов'язані з імплементацією запланованого закону – розроблення методичних рекомендацій щодо проведення процедур медіації та проведення інформаційної-роз'яснювальної кампанії для громадськості щодо положень закону.

На рівні відомчих нормативно-правових актів Національна стратегія передбачає, незалежно від прийняття спеціального закону:

1) розроблення нових та перегляд чинних нормативно-правових актів, які регламентують дії працівників правоохоронних органів під час мирних зібрань;

2) перегляд/встановлення принципу пропорційності застосування сили (затримання, відбиття насильницьких нападів тощо);

---

1 Режим доступу: http://constitution.gov.ua/work/item/id/9
2 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728 (Bukta and others v. Hungary, заява № 25691/04, пункт 32)
3 Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364
4 Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679

3) регламентування чіткого переліку підстав і способів застосування сили;

4) прийняття та перегляд відомчих нормативно-правових актів з питань охорони мирних зібрань відповідно до сучасних міжнародних стандартів у сфері мирних зібрань з урахуванням специфіки контроверсійних зібрань, зокрема заходів ЛГБТ-спільноти.

План дій передбачає також проведення різноманітних тренінгів та утворення у структурі МВС групи перемовників з питань забезпечення свободи мирних зібрань.

На жаль, план дій не охоплює судову владу та місцеве самоврядування, які є важливими учасниками цих правовідносин.

Свобода зібрань: законотворчий процес

Законопроектна активність у сфері свободи зібрань у 2015 р. значно підвищилась, хоча це не додало їй системного підходу. Загалом простежується схиляння до: криміналізації окремих видів висловлювань та ідей, обмеження свободи зібрань під приводом проведення АТО, національної безпеки та територіальної цілісності. Традиційною стала реєстрація декількох проектів спеціального закону щодо здійснення свободи зібрань.

Протягом 2015 р. був прийнятий лише один закон, що стосується врегулювання свободи мирних зібрань. Це ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р.[1], яким військовому командуванню разом з військовими адміністраціями під час воєнного стану надається право забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів.

Важливо відзначити прийняття 2 липня 2015 р. ЗУ «Про Національну поліцію»[2], однією з важливих новел якого стало запровадження нагрудних знаків із індивідуальним номером, які мають розміщуватись на однострої поліцейських[3]. Дане нововведення, на якому впродовж декількох останніх років наполягала громадськість[4-5] та Уповноважений ВРУ з прав людини[6], дозволить ідентифікувати будь-якого поліцейського, який виконує службові обов'язки в однострої[7]. Водночас, технічна реалізація цієї норми виявилась не дуже вдалою – номери на жетонах слабочитабельні і навіть з невеликої відстані на світлинах виходять нерозбірливими.

Іншою проблемою у сфері ідентифікації правоохоронців є те, що працівники підрозділів поліції особливого призначення досі всупереч закону не мають розпізнавальних знаків та жетонів. Також не мають жетонів всі працівники міліції, які ще не пройшли переатестацію, а лише тимчасово виконують обов'язки поліцейських. Така ситуація становить загрозу, враховуючи, що ЗУ «Про Національну поліцію» передбачає визнає можливим такий стан речей аж до 31 грудня 2016 р. А працівники Національної гвардії України, яких часто залучають до охорони громадського порядку на потенційно конфліктних мирних зібраннях, навіть за законом не зобов'язані мати жодних персонально ідентифікуючих знаків.

Варто зауважити, що Пленум Вищого адміністративного суду України під час свого засідання 22 травня 2015 р. ухвалив рішення звернутися до Президента України, ВРУ, КМУ стосовно необхідності правового врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання[8].

---

1 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-viii

2 Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19

3 Стаття 20 ЗУ «Про Національну поліцію»

4 Режим доступу: http://nikorupciji.org/2013/09/18/vidkrytyj-lyst-do-ministra-vnutrishnih-sprav-schodo-identyfikatsiji-militsiji

5 Режим доступу: http://umdpl.info/wp-content/uploads/2015/08/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8-%D0%B2-%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97-%D0%BC%D1%96%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%97-2014_final.pdf

6 Режим доступу: http://newcitizen.org.ua/content/svoboda-mirnih-zibran-ta-identifikaciya-miliciyi

7 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2015/06/3/7070014

8 Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/123430; http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015

7 грудня 2015 р. Г. М. Немиря та група інших народних депутатів України зареєстрували за № 3587 проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань[1], який фактично є дещо зміненою редакцією попереднього законопроекту на цю тему, зареєстрованого у ВРУ VII скликання за № 2508а[2]. Деякі представники громадськості[3-4] та незалежні профспілки[5] різко розкритикували проект. Водночас, 11 грудня 2015 р. І. В. Луценко на інша група народних депутатів зареєстрували за № 3587-1 альтернативний законопроект[6], яким пропонується запровадження значно більш ліберального та менш обтяжуючого регулювання здійснення права на свободу зібрань. Обидва законопроекти розроблені за активної участі правозахисників та активістів і перебувають на опрацюванні у профільному комітеті.

16 січня 2015 р. народні депутати за № 1779 зареєстрували проект закону щодо включення до ЗУ «Про громадські об'єднання» гарантії права невідкладного прийому керівниками та іншими посадовими особами під час проведення мирних зібрань, а також адміністративне стягнення за відмову у невідкладному прийомі та відповідні зміни до статті 38 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»[7]. Головне науково-експертне управління[8] вказало у висновку на потенційне зловживання правом на невідкладний прийом,а профільний комітет рекомендував прийняти законопроект за основу.

Група інших народних депутатів 17 березня 2015 р. за № 2391 зареєстрували проект Закону про внесення змін до КУпАПщодо запобігання безпідставному притягненню до відповідальності громадян за участь у мирних зібраннях[9]. Проект Закону передбачає зміну диспозиції статті 185-1 КУпАП (порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій), встановлюючи адміністративну відповідальність за організацію або проведення зібрань всупереч встановленій судом забороні, а також ліквідацію статті 185-2 КУпАП (створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій), яка на практиці майже не застосовується. Також проектом пропонується визнати таким, що втратив чинність, Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»[10]. Законопроект знаходиться на опрацюванні у профільному комітеті.

Криміналізація підкупу учасників мирних зібрань

Народні депутати України Геращенко А.Ю. та Вінник І.Ю. зареєстрували 16 квітня 2015 р. за № 2651 проект Закону про внесення доповнення до КК України щодо підкупу учасника масового заходу[11]. Головне науково-експертне управління[12] та профільний комітет[13] рекомендували повернути законопроект на доопрацювання, оскільки головною проблемою цієї ініціативи є неможливість відмежувати легітимну підтримку учасників мирних зібрань з боку організаторів та ініціативних груп від проплачених мирних зібрань, які, на жаль, є проблемою політичного життя України вже впродовж багатьох років.

1 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310
2 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751
3 Режим доступу: http://obozrevatel.com/blogs/92357-pyat-nebezpek-uhvalennya-spetszakonu-pro-protesti-v-ukraini.htm
4 Режим доступу: http://www.nihilist.li/2015/12/18/mihajlo-lebid-politiki-mriyut-lishatisya-pri-vladi-vichno
5 Режим доступу: http://kvpu.org.ua/uk/news/6/944-prozahrozyzakonoproektuproharantiisvobodymyrnykhzibran
6 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396
7 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53612; http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
8 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53612&pf35401=333975
9 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54424
10 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88
11 Режим доступу:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54808
12 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54808&pf35401=347414
13 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54808&pf35401=364108

Обмеження свободи зібрань в зоні проведення АТО

Народні депутати України О. В. Ляшко та інші зареєстрували 9 лютого 2015 р. за № 2073 проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження мирних зібрань громадян на території проведення АТО[1]. Проект передбачав право місцевих державних адміністрацій забороняти мирні зібрання у зоні АТО, що суперечить статті 39 Конституції України. Необхідність змін мотивувалася тим, що мирні зібрання у зоні проведення АТО можуть стати мішенню. Однак така ідея була різко розкритикована правозахисниками та активістами[2].

Комітет ВРУ з питань правової політики та правосуддя також дійшов висновку, що законопроект суперечить Конституції України[3] та має бути відхилений[4].

Заборона використання масок на мирних зібраннях

2 липня 2015 р. на нараді у Львові Президент України повідомив про намір внести до ВРУ проект Закону про заборону використання масок, балаклав та інших засобів приховування обличчя, зокрема на мирних зібраннях[5].

Ідея Президента України не отримала подальшого розвитку, оскільки аналогічна норма містилась в одному зі скандальних «диктаторських законів», прийнятих 16 січня 2014 р., та активно критикувалась експертами та громадськістю[6]. Для демократичної держави важливим є право учасників протестів залишитись анонімними, наприклад, для студентів та молоді, які відстоюють свої права. До того ж маски часто використовуються під час театралізованих вистав (перформансів) як елементів зібрань.

Релігійні зібрання

Стаття 21 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації»[7] встановлює, що богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії безперешкодно проводяться в культових будівлях і на прилеглій території, у місцях паломництва, установах релігійних організацій, на кладовищах, в місцях окремих поховань і крематоріях, квартирах і будинках громадян, а також в установах, організаціях і на підприємствах за ініціативою їх трудових колективів і згодою адміністрації. Водночас, в інших випадках публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. Клопотання про видачу вказаного дозволу подається не пізніш, як за десять днів до призначеного строку проведення богослужіння, обряду, церемонії чи процесії, крім випадків, які не терплять зволікання.

Такий порядок явно суперечить ст.39 Конституції України, позаяк встановлює дозвільний принцип проведення зібрань. Цю норму неодноразово намагались вилучити народні депутати у низці законопроектів. Понадніж 5 років тому щодо цієї проблеми до Парламенту вже зверталась Всеукраїнська Рада Церков[8].

26 жовтня 2015 р. Уповноважений ВРУ з прав людини В. Лутковська внесла на розгляд Конституційного Суду України конституційне подання[9] щодо конституційності частини 5 статті 21 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації».

---

1 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2073&skl=9
2 Режим доступу: https://www.facebook.com/mike.lebed/posts/10204976866155555; https://www.facebook.com/liva.opozicya/photos/pb.319257474756810.-2207520000.1428340740./1066295070053043/?type=3&theater; https://www.facebook.com/thomas.severyn/posts/1622004861348080
3 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53949&pf35401=362749
4 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53949&pf35401=340588
5 Режим доступу: http://ukr.lb.ua/news/2015/07/02/309855_poroshenko_maie_namir_zaboroniti.html
6 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/721-vii
7 Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/987-12
8 Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=688%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk
9 Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=290713

Поміж іншого, в обґрунтування конституційного подання вказано на прецедентну практику ЄСПЛ, який відніс до реалізації права на свободу вираження поглядів та свободу мирних зібрань спільне вивчення Біблії і сповідування віри публічно[1].

На момент підготовки звіту[2] ухвалою колегії суддів Конституційного Суду України відкрито конституційне провадження у справі та здійснюється підготовка справи до розгляду.

Нормативно-правові акти, які регулюють діяльність Національної поліції

На момент підготовки звіту немає жодного наказу МВС України або Національної поліції, який регламентує дії поліції під час організації та проведення зібрань.

У червні 2015 р. перший заступник міністра внутрішніх справ Е. Згуладзе-Глуксманн заявила про те, що вже розроблені стандартно-операційні процедури, який є базовим документом для всіх поліцейських і включає в себе сценарії поведінки у понад 500 різних ситуаціях[3]. Досі цей документ не було оприлюднено чи затверджено відповідним нормативно-правовим актом, зміст його громадськості лишається невідомим.

Акти органів місцевого самоврядування

Стаття 38 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»[4] надає можливість органам місцевого самоврядування, до яких відносяться і виконкоми відповідних рад, ухвалювати рішення щодо зібрань. Але такі рішення можуть стосуватися лише питань комунікації з правоохоронними органами, дій комунальних служб та інших підрозділів органів місцевого самоврядування, необхідних для проведення мирних зібрань, а також щодо вирішення питання подання позову стосовно встановлення обмеження в порядку статтею 182 Кодексу адміністративного судочинства України.

Проте багато років поспіль існують акти органів місцевого самоврядування, які встановлюють порядок організації та проведення зібрань, визначають термін сповіщення, вводять додаткові обмеження тощо, всупереч статті 39 Конституції України та рішенням органів судової влади[7].

За даними Українського незалежного центру політичних досліджень такі акти досі діють у 33 містах України[6]. Серед них варто виділити місто Київ, а також три обласні центри – Харків, Полтава та Миколаїв.

У Києві вже 17 років є чинним рішення Київської міської ради від 24 червня 1999 р. № 317/418 «Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру»[8] (зі змінами).

У Харкові, другому за кількістю населення місті України, майже 9 років діє рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 6 червня 2007 р. № 543 «Про затвердження Тимчасового положення "Про порядок розгляду питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові"» (зі змінами)[8]. Правозахисники одразу різко розкритикували[9] Тимчасове положення, але воно досі не скасоване і застосовується судами. Громадське об'єднання УНЦПД оскаржило Тимчасове положення, але Дзержинський районний суд міста Харкова постановою від 16 листопада 2015 р. у справі № 638/8660/15-а у задоволенні позову відмовив[10].

---

1 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78982 (Кузнецов та інші проти Російської Федерації, заява № 184/02, пункт 53)
2 Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/299506
3 Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/eka-zguladze-ya-duzhe-duzhe-ne-lyublyu-koli-sistema-pochinaye-prikrivatisya-procesom-_.html
4 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
5 Режим доступу:
http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/e6aed63678316b1cc2257ca00054708c/$FILE/5-49%D0%BA13.doc;
Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38499878
6 Режим доступу:
http://www.ucipr.org.ua/publications/ofis-upovnovazhenogo-z-prav-liudini-ukraiini-potriben-zakon-shchodo-zakhistu-prava-na-mirnii-protest
7 Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/988630AC34D6FB2FC22573C0004CA97F?OpenDocument
8 Режим доступу: https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/644434
9 Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1182519303
10 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/53723122

У Полтаві наявні три рішення, які стосуються здійснення свободи зібрань, – рішення виконавчого комітету Полтавської міської ради від 9 лютого 2000 р. № 49, яким затверджено «Тимчасове положення про порядок проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в м. Полтава», рішення виконавчого комітету Полтавської міської ради від 09 лютого 2000 р. № 50 «Про визначення постійного місця проведення об'єднаннями громадян, осередками політичних партій та громадянами заходів, пов'язаних із залученням великої кількості людей» та рішення виконавчого комітету Полтавської міської ради від 02 листопада 2011 р. № 309 «Про питання внутрішньо організаційного забезпечення розгляду звернень про проведення масових заходів у м. Полтава». Усі три рішення у 2015 р. громадське об'єднання УНЦПД оскаржувало в судах. Полтавський окружний адміністративний суд постановою від 25 вересня 2015 р. у справі № 554/7890/15-а у задоволенні позову відмовив[1]. Харківський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 22 грудня 2015 р. залишив рішення першої інстанції без змін[2]. На момент написання звіту подано касаційну скаргу до Вищого адміністративного суду України.

Усі три суди, що розглядали заяви УНЦПД в обґрунтуванні рішень, послались на Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», як на чинний нормативно-правовий акт.

Виконавчий комітет Миколаївської міської ради 25 березня 2014 р. прийняв рішення № 244 «Про визначення переліку місць для проведення мирних зібрань у м. Миколаєві»[3], яким встановив територіальне обмеження свободи зібрань. Дане рішення було прийняте на виконання рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 16 березня 2014 р. у справі № 814/694/14, яким суд, зокрема зобов'язав Миколаївську міську раду визначити місця для проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, згідно з переліком місць, для проведення масових заходів у м. Миколаєві, з врахуванням різнополярності політичних поглядів учасників масових заходів, з метою недопущення скоєння злочинів, правопорушень та в інтересах забезпечення національної безпеки і громадського порядку в м. Миколаєві[4]. Рішення виконкому Миколаївської міської ради було оскаржене до Центрального районного суду міста Миколаєва, який постановою від 20 лютого 2015 р. у справі № 490/12295/14-а[5] у задоволенні позову відмовив. У 2015 р. суди посилались на рішення виконкому Миколаївської міської ради, задовольняючи позови про обмеження свободи зібрань[6].

Практика суду касаційної інстанції

Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) продовжує постановляти сумнівні рішення у справах про обмеження свободи зібрань.Так, в ухвалі від 06 серпня 2015 р. у касаційному провадженні № К/800/66882/13[7] ВАСУ підтверджує правомірність обмеження свободи зібрань на підставі того, що позов подано щодо контр-зібрань. Така позиція суперечить практиці ЄСПЛ[8].

Водночас, в даній ухвалі суд підтверджує позицію щодо необґрунтованості позовної вимоги щодо «автоматичного» обмеження свободи зібрань невизначеному колу суб'єктів на необмеженій території. Така практика є позитивною з огляду на низку протилежних рішень ВАСУ, які були прийняті в попередні роки.

На жаль, ВАСУ продовжує вважати Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», наведений вище, чинним на території України, на що вказує в ухвалі від 10 листопада 2015 р. у касаційному провадженні № К/9991/47111/12[9].

---

1 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/51576904
2 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/54602042
3 Режим доступу: http://mkrada.gov.ua/documents/19807.html
4 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/37629738
5 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43544562
6 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43961075; http://reyestr.court.gov.ua/Review/44640095
7 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/48303450
8 Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97049
9 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/53646163

На підставі пункту 3 Постанови Пленуму ВАСУ від 21 травня 2012 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)» ще у травні 2012 р. утворено робочу групу для підготовки проекту Постанови Пленуму ВАСУ «Про судову практику розгляду та вирішення адміністративними судами справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)»[1].

Досі робоча група не закінчила роботу над проектом постанови, яка могла б роз'яснити для судів проблемні питання застосування законодавства України щодо обмеження свободи зібрань.

Практика адміністративних судів

Адміністративні суди під час розгляду справ про обмеження свободи зібрань почали вказувати позивачам на те, що правовою підставою при прийнятті рішення про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання є встановлення того, що проведення такого заходу може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. При цьому, така небезпека не повинна бути уявною, а має ґрунтуватися на конкретних фактах чи даних про наявність реальної загрози інтересам національної безпеки та громадського порядку, а позивач повинен не лише повідомити про загрози, які можуть виникнути у зв'язку з проведенням зібрання, а й надати суду докази, які стали підставою для такого висновку.

Для підтвердження даної правової позиції суди посилаються на Постанову ВАСУ від 17 квітня 2014 р. в касаційному провадженні № К/800/10127/14[2] та Постанову Верховного Суду України від 11 листопада 2014 р. у справі № 21-510а14[3].

Таке обґрунтування відмов у задоволенні адміністративних позовів про обмеження свободи зібрань використовували зокрема Херсонський окружний адміністративний суд[4], Донецький окружний адміністративний суд[5], Харківський окружний адміністративний суд[6], Дніпропетровський окружний адміністративний суд[7].

Позитивним також є приклад Харківського окружного адміністративного суду, який, відмовляючи у задоволенні позову Харківської міської ради про обмеження свободи зібрань, зазначив у постанові: «...позивачем не надано жодних доказів, які свідчать про будь-які насильницькі та злочинні наміри відповідачів, як організатора масових зібрань, а згідно практики ЄСПЛ «...можливість долучення до демонстрації екстремістів з насильницькими намірами не може, як таке, відібрати це право [право на мирні зібрання].... Тягар доказування насильницьких намірів організаторів зібрання лежить на органах влади» (п. 23 рішення ЄСПЛ «Християнська народна демократична партія» проти «Молдови»)»[8].

Свобода зібрань в ОРДіЛО та АР Крим

Свобода зібрань на непідконтрольних українській владі територіях України формально регулюється законодавством, яке скопійовано з російських нормативно-правових актів, які мають дозвільний та репресивний характер.

---

1 Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0006760-12
2 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38499878
3 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/41735934;
http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/EC229C47139BC10BC2257DA5004CA0DC
4 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/53060570;
http://reyestr.court.gov.ua/Review/44067167
5 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/51422253
5 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43100135;
http://reyestr.court.gov.ua/Review/43094535
6 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43688029
7 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43880611
8 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/43094534

Експерти ОБСЄ відзначають, що значна кількість випадків перешкоджання здійсненню свободи зібрань та переслідувань на території АР Крим стосується проукраїнських активістів та етнічних меншин, під якими потрібно розуміти в основному кримських татар[1].

Реакції самопроголошеної влади на непідконтрольних територіях свідчать про повернення до стандартів СРСР, за яких проведення небажаних мирних зібрань максимально ускладнене та може мати негативні наслідки. Особливо це характерно для ОРДіЛО з огляду на карикатурний статус квазі-державної структури, яку намагаються сконструювати в цих районах.

Відповідальність за незаконне перешкоджання мирним зібранням

Відповідно до ст.340 КК України[2], незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, якщо це діяння було вчинене службовою особою або із застосуванням фізичного насильства, карається виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на той самий строк.

Відповідно до даних «Єдиного звіту про кримінальні правопорушення»[3] протягом 2013 р. зареєстровано 9 повідомлень про кримінальне правопорушення за статтею 340 КК України, 8 з яких було закрито. Відтак, за 2013 р. обліковано одне кримінальне правопорушення за цією статтею, за наслідками якого не було ні вручення повідомлення про підозру, ні направлення провадження до суду[4].

Водночас, протягом 2014 р. зареєстровано 47 повідомлень про кримінальне правопорушення за цією статтею, з яких 8 закрито. Відтак, за 2014 р. обліковано 39 кримінальних правопорушень за цією статтею, за наслідками яких по 17 правопорушенням особам вручено повідомлення про підозру. За 13 правопорушеннями провадження направлені до суду[5].

За 2015 р. зареєстровано 26 повідомлень про кримінальне правопорушення за цією статтею, з яких 5 закрито. Відтак, обліковано 21 кримінальне правопорушення за цієї статтею, у 13 випадках особам вручено повідомлення про підозру, 6 кримінальних проваджень направлено до суду з обвинувальним актом[6].

Відповідно до судової звітності[7], у період з 2008 р. до першої половини 2015 р. засуджених осіб, вироки щодо яких набрали законної сили за вчинення злочину, передбаченого статтею 340 КК України, не було.

Вищенаведена статистика свідчить про наднизьку ефективність державних органів у питанні притягнення до відповідальності осіб, які незаконно перешкоджають проведенню мирних зібрань.

Розслідування попередніх порушень свободи зібрань

Міжнародна правозахисна організація Human Rights Watch у своєму річному Всесвітньому звіті[8] відзначає, що не був досягнутий значний прогрес у притягненні до відповідальності винних у порушеннях, скоєних під час протестів Майдану у 2014 р., унаслідок яких загинули більше 100 протестувальників, 13 співробітників правоохоронних органів, і ще більше людей отримали поранення.«AmnestyInternational» також вказує на низьку ефективність розслідувань[9]. УГСПЛ у Проміжному альтернативному звіті щодо виконання рекомендацій, наданих комітетом ООН проти катувань за результатами розгляду шостої періодичної доповіді України (CAT/C/UKR/6) займають аналогічну позицію і наголошують на потребі запуску

[1] Режим доступу: http://www.osce.org/uk/odihr/180606?download=true
[2] Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14
[3] Єдиний звіт про кримінальні правопорушення ведеться з 1 січня 2013 р.
[4] Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=185282
[5] Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=189273
[6] Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=194699
[7] Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka
[8] Режим доступу: https://www.hrw.org/uk/world-report/2016/country-chapters/284984
[9] Режим доступу: http://amnesty.org.ua/materiali/annual-reports/richna-dopovid-amnesty-international-2014-15, http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/24/7100125

незалежного механізму розслідувань правопорушень з боку правоохоронних органів, яким має стати Державне бюро розслідувань[1].

31 березня 2015 р. Міжнародна дорадча група Ради Європи оприлюднила звіт про проведення нагляду за розслідуванням подій на Майдані[2]. Проект «Європейська правда» відзначає виключно жорстку та критичну тональність звіту[3]. У висновках звіту вказується на значні перепони розслідуванням, їх неефективність та брак практичної незалежності механізму розслідування. Загалом звіт розкрив системні проблеми у правоохоронній системі України. В подальшому Рада Європи відзначила, що звіт викликав бурхливу реакцію МВС України[4].

На момент написання звіту Президент України звільнив 7 судів, які виносили незаконні рішення щодо учасників акцій протесту на Майдані[5]. Також, лише щодо декількох осіб винесено обвинувальні вироки. Щодо інших осіб, причетних до переслідувань активістів, судових рішень досі немає[6].

4 листопада 2015 р. Міжнародна дорадча група Ради Європи оприлюднила наступний звіт щодо розслідування подій в Одесі у травні 2014 р.[7]. На думку групи у розслідуванні трагічних подій в Одесі не вдалось досягти суттєвого прогресу[8]. Висновки групи Ради Європи наголошують, що ставлення до «майданівців» та «антимайданівців» є принципово різним, до того ж влада закриває очі на цю проблему[9]. МВС України офіційно відреагувало на звіт, розмістивши на власному інтернет-сайті коментарі до окремих пунктів звіту[10]. «Amnesty International» вказує на те, що ефективність та безсторонність офіційних розслідувань викликали занепокоєння з огляду на секретність, яка їх супроводжувала[11].

В обох звітах Міжнародної дорадчої групи Ради Європи відзначаються певні позитивні зрушення попри загалом негативну оцінку дій українських державних органів.

Резонансні мирні зібрання

Вибух на мирній ході у Харкові 22 лютого

22 лютого 2015 р. під час формування колони мирної ходи у Харкові, присвяченої роковинам загибелі трьох мирних мітингарів, пролунав вибух[12]. 4 людини загинуло (один з них – міліціонер), 9 зазнали поранень (6 – працівники міліції)[13]. Подію кваліфікували як терористичний акт. 2 березня 2015 р. трьох підозрюваних заарештовано[14]. Судовий процес триває[15].

---

1 Режим доступу: https://books.google.com.ua/books?id=DPpvCwAAQBAJ&lpg=PA10&ots=HEl4BKS50Y&dq=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%A3%D0%BD%D1%96%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4%D1%83&hl=uk&pg=PA10#v=onepage&q&f=false

2 Режим доступу: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168002f038c

3 Режим доступу: http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/03/31/7032435

4 Режим доступу: http://www.coe.int/ru/web/portal/international-advisory-panel/-/asset_publisher/EPeqGGDr0yBr/content/maidan-violence-investigation?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fru%2Fweb%2Fportal%2Finternational-advisory-panel%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_EPeqGGDr0yBr%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D4

5 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/20/7099727

6 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/20/7099749

7 Режим доступу: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048851b; http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/11/4/7040301

8 Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR155(2015)&Language=lanRussian&Ver=original&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE

9 Режим доступу: http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/11/4/7040292

10 Режим доступу: http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1693384

11 Режим доступу: http://amnesty.org.ua/materiali/annual-reports/richna-dopovid-amnesty-international-2014-15

12 Режим доступу: http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/142361

13 Режим доступу: http://www.unian.ua/society/1047380-u-harkivskiy-likarni-pomer-15-richniy-pidlitok-scho-postrajdav-u-terakti-bilya-palatsu-sportu.html http://www.unian.ua/society/1047714-chislo-jertv-teraktu-v-harkovi-zroslo-do-chotiroh-osib-u-likarni-pomer-18-richniy-student.html

14 Режим доступу: http://zik.ua/news/2015/04/22/obvynuvalnyy_akt_shchodo_osib_shcho_vchynyly_terakt_u_harkovi_22_lyutogo_uzhe_u_sudi_583534

15 Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=sxUFZqJHZFg

Марш Рівності в рамках Київ Прайд 2015

6 червня 2015 р. у Києві на Оболонській набережній у рамках Київ Прайд 2015 відбувся Марш Рівності, присвячений питанню захисту прав ЛГБТ-спільноти[1]. Зібрання привернуло значну увагу ультраправих рухів, активісти яких намагались унеможливити його проведення та нападали на мирних учасників.

Президент України в переддень маршу на прес-конференції запевнив, що правоохоронці зможуть забезпечити його безпеку, але зазначив, що сам на такий марш не піде, хоч і не проти нього[2]. Міліція забезпечила охорону громадської безпеки та порядку на зібранні, однак була піддана критиці з боку громадськості та незалежних спостерігачів[3]. Під час маршу його противники застосували піротехніку, внаслідок чого 9 правоохоронців було травмовано[4], один з них отримав серйозні ушкодження[5].

Імовірним організатором нападів та застосування піротехніки є Добровольчий український корпус «Правий сектор»[6]. Офіційні особи руху від таких звинувачень відхрещуються і покладають провину на організаторів маршу, зазначаючи, що попереджали про такий сценарій[7]. Втім, саме ДУК «Правий сектор» напередодні маршу обіцяв його зірвати[8].

За наслідками маршу міліція повідомила про затримання 25 осіб та відкриття кримінального провадження за частиною 4 статті 296 КК України (хуліганство)[9]. Результати розслідування досі невідомі.

Граната під Верховною Радою України

31 серпня 2015 р. у Києві біля ВРУ низка політичних сил і активісти ультраправих рухів проводили мирні мітинги протесту проти ухвалення змін до Конституції України. Після результативного голосування та закриття пленарного засідання під стінами парламенту почались сутички[10], в ході яких у бік правоохоронців було кинуто бойову гранату[11]. Від вибуху загинуло 4 бійці Національної гвардії України[14-17], 141 постраждалого було госпіталізовано (з них 131 – працівники міліції та Національної гвардії України)[18]. Підозрюваного у вибуху[14], а також близько 15 інших підозрюваних у сутичках заарештовано[15].

Три вищенаведені трагічних події відображають загальну тенденцію збільшення рівня насильства на мирних зібраннях, радикалізацію протистоянь ідей та недостатньо вжиті заходи з боку правоохоронних органів.

Відповідно до звітів[16] Центру соціальних і трудових досліджень, репресії державних органів проти протестів збільшились, при цьому значна частина цих репресій спрямована проти тих, кого підозрюють у причетності до діяльності самопроголошеної влади та бойовиків на Сході України, а ця діяльність сама по собі

---

1 Режим доступу: http://www.hromadske.tv/society/5572a0e22015a
2 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/5/7070271
3 Режим доступу: http://www.kyivpride.org/ua/news/news_42.html;
http://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2013/10/Zvit-roku.pdf
4 Режим доступу: http://ru.tsn.ua/kyiv/vozroslo-kolichestvo-postradavshih-milicionerov-vo-vremya-stolknoveniy-na-gey-parade-v-kieve-431397.html
5 Режим доступу: http://tsn.ua/kyiv/pid-chas-gey-paradu-v-kiyevi-travmuvali-p-yatoh-milicioneriv-odin-iz-nih-u-tyazhkomu-stani-433941.html
6 Режим доступу: http://dusia.telekritika.ua/system_category/28982
7 Режим доступу: http://ua.korrespondent.net/ukraine/3524334-pravyi-sektor-zvynuvachuie-v-zitknenniakh-pid-chas-hei-paradu-orhanizatoriv
8 Режим доступу: http://ua.korrespondent.net/kyiv/3522007-pravyi-sektor-pohrozhuie-zirvaty-parad-heiv-u-kyievi
9 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/6/7070383
10 Режим доступу: http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/179386
11 Режим доступу:
http://zaxid.net/news/showNews.do?u_natsgvardiytsiv_pid_verhovnoyu_radoyu_kinuli_granatu_desyatki_poranenih&objectId=1363771
https://www.youtube.com/watch?v=UR2_0R3PIrg
12 Режим доступу: http://ngu.gov.ua/ua/news/vichna-pamyat-zagyblomu-geroyufoto;
http://ngu.gov.ua/ua/news/poraneno-biyciv-ngu-pid-verhovnoyu-radoyu-ukrayiny-sogodni-pomer-drugyy-viyskovosluzhbovec-onovleno;
http://ngu.gov.ua/ua/news/tretiy-viyskovosluzhbovec-gvardiyec-pishov-z-zhyttya-vid-poranen-otrymanyh-vid-vybuhu-pid-verhovnoyu
http://ngu.gov.ua/ua/news/zagynuv-chetvertyy-gvardiyec-yakyy-postrazhdav-pid-chas-sutychok-pid-verhovnoyu-radoyu
13 Режим доступу: http://ua.interfax.com.ua/news/general/287245.html
14 Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079662
15 Режим доступу: http://ukr.lb.ua/news/2015/09/03/314948_sud_zaareshtuvav_dva_misyatsi_16.html
16 Режим доступу: http://cslr.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/CSLR_report_24_Nov_2015.pdf

має ультранасильницький характер[1]. Водночас усе частіше джерелом насильства під час протестів стають представники ультраправих сил[2].

Достовірної офіційної статистики кількості проведених мирних зібрань в Україні не існує. Офіційні дані Державної служби статистики України щодо кількості проведених громадськими об'єднаннями мирних зібрань не витримують критики, оскільки формуються на підставі звітів, які подаються до органів статистики самими громадськими об'єднаннями. МВС України та Національна поліція України статистику мирних зібрань не ведуть.

Висновки

У судовому вимірі ситуація зберегла висхідний тренд 2014 р.[3] покращення в порівняно з попередніми роками, коли кількість судових заборон та покарань сягнула рекордних показників десятиліття. Водночас, не можна назвати ситуацію безхмарною, адже досі подекуди застосовуються старі деструктивні підходи.

Правоохоронні органи стабільно неспроможні притягнути до відповідальності осіб, які незаконно перешкоджають проведенню мирних зібрань. Кримінальні провадження відкриваються, але відчутного результату не приносять.

Конституційний процес передбачає розширення гарантій свободи зібрань, але, водночас, несе в собі певні загрози.

Свободі зібрань приділено увагу в Національній стратегії у сфері прав людини, однак більш важливим буде втілення визначених завдань у подальшому.

В законодавчому процесі відчувається значне пожвавлення, при цьому законотворчість у цій сфері еклектична та часто має ухил в посилення відповідальності та звуження гарантій. Спроби ухвалити спеціальний закон, які тривають вже більше 15 років, цього разу найбільш слабкі та майже не привертають уваги депутатського корпусу та громадськості.

Відсутнє нормативно-правове регулювання діяльності поліції у сфері гарантування права на свободу зібрань, що становить потенційну загрозу з огляду на те, що ні рядові поліцейські, ні їх керівники не знайомі з практикою ЄСПЛ з цього питання.

Позитивним є те, що стали значно менше застосовуватись неконституційні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування та архаїчний і неконституційний Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». Негативним є те, що такі випадки досі мають місце, іноді навіть у практиці Вищого адміністративного суду України.

Тривожним є те, що досі не закінчено розслідування злочинів, вчинених під час подій на Майдані у 2013–2014 рр. та подій в Одесі у травні 2014 р. Таке затягування у притягненні винних до відповідальності знижує довіру суспільства до правоохоронних органів та свідчить про системність існуючих проблем, які без оперативного вирішення призведуть до консервації існуючого стану речей.

Усе більш нагальною стає проблема насильства на зібраннях, особливо у світлі існування великої кількості парамілітарних груп та значної кількості нелегальної зброї та вибухівки.

Загалом, суспільство помітно втратило інтерес до питання захисту свободи зібрань, збільшується відсоток насильства на зібраннях, при цьому загальнодержавний курс спрямований на повільну лібералізацію та розширення існуючих гарантій.

[1] Режим доступу: http://cslr.org.ua/represiyi-derzhavnih-organiv-proti-protestiv-u-kvitni-serpni-2015-roku-2
[2] Режим доступу: http://cslr.org.ua/ultrapravi-vse-chastishe-stayut-dzherelom-nasilstva-pid-chas-protestiv
[3] Режим доступу: http://pravo.org.ua/ua/news/5723-

Рекомендації:

МВС України та Національній поліції

1. Терміново завершити формування Корпусу оперативної раптової дії (далі – КОРД) Національної поліції та регулярно проводити з особовим складом навчання щодо міжнародних стандартів захисту свободи зібрань.

2. Забезпечувати безпеку організаторів та учасників будь-яких зібрань, включаючи контрзібрання та спонтанні зібрання, незалежно від їхньої політичної позиції. Особливу увагу приділяти безпеці проведення мирних зібрань, які викликали різке несприйняття більшістю населення.

3. Забезпечувати безпеку всіх зібрань незалежно від наявності повідомлення про їхнє проведення.

4. Унеможливити незаконне перешкоджання мирним зібранням, особливо з боку парамілітарних формувань.

5. Розробити за участю широкого кола представників громадськості та затвердити наказом МВС України із реєстрацією в Міністерстві юстиції України інструкцію щодо забезпечення правопорядку під час проведення мирних зібрань та масових заходів. Інструкція має враховувати рішення ЄСПЛ та Керівні принципи зі свободи зібрань ОБСЄ/БДІПЛ.

6. Поновити ведення диференційованої статистики кількості проведених мирних зібрань та їх учасників. Для ведення статистики розробити ефективну та єдину методологію збору інформації та її узагальнення. Вести окрему статистику для масових заходів (концертів, фестивалів, рекламних акцій, спортивних змагань тощо) та зібрань, які гарантуються статтею 39 Конституції України.

7. Запровадити ведення статистики застосувань сили поліцейськими на працівниками Національної гвардії України щодо учасників зібрань та кількості затриманих осіб під час зібрань.

8. Запровадити персоніфіковані жетони для працівників Національної гвардії України, які залучаються до охорони громадського порядку, за прикладом Національної поліції.

9. Невідкладно забезпечити жетонами всіх працівників поліції, особливо працівників поліції особливого призначення, незалежно від того, пройшли вони переатестацію, чи ні.

10. Відповідно до рішень ЄСПЛ «Вєренцов проти України» та «Шмушкович проти України», не затримувати осіб за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань (стаття 185-1 КУпАП) та не кваліфікувати як злісну непокору законній вимозі працівника правоохоронного органу (стаття 185 КУпАП) відмову організаторів, учасників мирних зібрань та третіх осіб дотримуватись порядку організації та проведення мирних зібрань.

11. Відмовитись від практики повідомлення органів місцевої влади та місцевого самоврядування про неможливість забезпечення правопорядку на місці проведення зібрання.

Вищому адміністративному суду України

Щорічно узагальнювати судову практику у справах щодо обмеження свободи зібрань.

Органам місцевого самоврядування

1. Скасувати місцеві положення, що встановлюють порядок організації та проведення мирних зібрань, і, за потреби, ухвалювати тільки положення, що регламентуватимуть виконання позитивних зобов'язань органами місцевого самоврядування відповідно до статті 38 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Подавати позови про обмеження свободи зібрань лише у виключних випадках та за наявності вагомих підстав.

Прокуратурі України, Національній поліції України

1. Забезпечити притягнення до відповідальності за незаконне перешкоджання здійсненню свободи зібрань.

2. Невідкладно завершити розслідування резонансних порушень свободи зібрань, зокрема подій на Майдані у 2013 та 2014 рр., подій травня 2014 р. в Одесі, нападів на Марш Рівності у Києві в 2015 р.

Верховній Раді України

Внести зміни до чинного законодавства України щодо свободи зібрань – виключити статтю 1851 КУпАП, внести зміни до статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України (уточнити процедуру обмеження свободи зібрань та передбачити ефективний механізм апеляційного оскарження), внести зміни до ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації» (виключити вимогу отримання дозволу на проведення заходів релігійного характеру поза межами культових споруд), «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (виключити спеціальне регулювання проведення мирних зібрань поза межами підприємств під час страйків), «Про судовий збір» (звільнити від сплати судового збору відповідачів у справах про обмеження свободи зібрань) тощо.

Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини

Видати роз'яснення щодо дотримання права на свободу зібрань – питання застосування Указу Президії Верховної Ради СРСР 1988 р., місцевих положень, що встановлюють порядок організації та проведення мирних зібрань, автоматичних судових обмежень невизначеному колу осіб, адміністративного покарання за статтею 1851КУпАП.

Верховному Суду України

Здійснити узагальнення судової практики щодо здійснення свободи зібрань. При цьому надати оцінку легітимності застосування Указу Президії Верховної Ради СРСР 1988 р., місцевих положень, що встановлюють порядок організації та проведення мирних зібрань, автоматичних судових обмежень невизначеному колу осіб, адміністративного покарання за статтею 1851 КУпАП.

Громадським об'єднанням, іншим організаторам мирних зібрань

1. У випадку встановлення судом обмеження здійснення свободи зібрань, що порушує Конституцію України та суперечить рішенням ЄСПЛ, оскаржувати такі рішення в апеляційній та касаційній інстанціях, ВСУ.

2. У випадку встановлення автоматичного обмеження свободи зібрань для невизначеного кола осіб звертатись зі скаргами на суддів, які винесли такі рішення, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції України.

СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)[1]

Загальний огляд

Ще в 2013 р. набули чинності суттєві зміни до законодавства, що істотно покращили правове регулювання об'єднань, зокрема, громадських об'єднань та благодійних організацій[2]. У 2015 р. були прийняті позитивні зміни до податкового законодавства, а також законодавства щодо реєстрації та ліквідації об'єднань.

Однак багато проблем залишилося у практиці застосування нового законодавства, оскільки посадові особи, що здійснюють реєстрацію, часто намагаються пристосувати свою стару практику до нового закону, ігноруючи його певні базові принципи. Саме цим пояснюється досить велика кількість повернутих на доопрацювання документів.

У січні 2015 р. уряд вирішив ліквідувати Реєстраційну службу України, а її функції передати Департаменту державної реєстрації Міністерства юстиції України[3], як це було раніше. Складно оцінити практичний ефект від такої дії, однак для громадськості ситуація погіршилася в тому, що зникла будь-яка довідкова та статистична інформація із сайту органу влади про реєстрацію громадських об'єднань та благодійних організацій, інформація про їхні перевірки, позови про ліквідацію тощо, що погіршило громадський контроль за їхньою діяльністю. Внаслідок цього ми не можемо вказати, як у минулих доповідях, статистичну інформацію у цій сфері за 2015 р.

9 квітня Парламент прийняв РЕ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»[4], котрим обмежив свободу об'єднань[5].

За даними Державної служби статистики станом на 01 листопада 2015 р. було зареєстровано 69 175 громадських організацій, 720 їхніх спілок, 26 255 профспілок та їхніх об'єднань, 14 495 політичних партій та їхніх осередків[6]. Рік назад було 75 057 зареєстрованих громадських організацій.

В Україні в цілому зберігається сприятливе середовище для створення та діяльності об'єднань. Зокрема, не існує суттєвих фінансових обмежень щодо отримання чи витрачання коштів. Водночас зберігається адміністративна відповідальність за участь в незареєстрованій громадській організації, що є порушенням Європейської Конвенції про захист прав людини.

---

[1] Підготовлено Володимиром Яворським, членом Правління УГСПЛ.

[2] Див. більш докладно Закон про громадські об'єднання: http://www.ucipr.org.ua/pages/7, а також: «Умови діяльності громадських об'єднань. Реалізація ЗУ «Про громадські об'єднання» та регіональних програм розвитку громадянського суспільства у 2013 р.» УНЦПД, 2014. – Режим доступу: http://www.ucipr.org.ua/publications/anons-umovi-diialnosti-gromadskikh-obednan-realizatciia-zakonu-ukraiini-pro-gromadski-obednannia-ta-regionalnikh-program-rozvitku-gromadianskogo-suspilstva-u-2013-rotci-avtori-m-v-latciba-a-o-shimchuk-a-o-krasnosilska.

[3] Постанови КМУ від 21.01.2015 № 17 «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» та від 31.03.2015 № 150 «Питання Міністерства юстиції».

[4] Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/317-19.

[5] Див. більш докладно про цей Закон: Аналіз закону про заборону комуністичних символів. – Режим доступу: http://khpg.org.index.php?id=1430493970

[6] Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.

Створення та діяльність об'єднань

26 листопада Парламент прийняв законопроект «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»[1] з метою встановлення однакових для всіх юридичних осіб процедур створення та ліквідації. До найбільш позитивних новел нового закону варто віднести такі[2]:

1) гроші більше не потрібні. Реєстрація громадських та благодійних організацій, а також внесення змін до статутних документів таких організацій стала безкоштовною;

2) витрат часу стане менше. Час реєстрації громадських об'єднань зменшений до 3 робочих днів, а для благодійних – до одного робочого дня;

3) процедура буде простішою. Порядок реєстрації громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів спрощується, як й процедура ліквідації громадської організації;

4) засновники ГО втрачають свій «особливий статус» одразу після реєстрації ГО. Це спрощує роботу організаціям, бо реєстратори більше не будуть вимагати від засновників різних документів, заяв від засновників, котрі давно вийшли з ГО або навіть померли;

5) зменшено вік засновників для молодіжних та дитячих громадських організацій з 15 до 14 років;

6) чітко зазначено про можливість вийти з членства у профспілці чи творчій спілці, а також повністю поширено законодавство про громадські об'єднання на творчі та професійні спілки. Щоправда цим була скасована можливість створювати профспілки без державної реєстрації, тобто без створення юридичної особи, що суперечить Конвенції Міжнародної організації праці № 87[3]. Крім цього, реєстрація профспілки, її організації або об'єднання займає найдовший період часу – 15 днів та може бути продовжена ще на 15 днів (на відміну від реєстрації інших юридичних осіб, які можна зареєструвати протягом 1–3 робочих днів);.

7) суттєво уточнено порядок реєстрацій політичних партій.

При реєстрації важливою є стадія внесення організації до Реєстру неприбуткових організацій й надання їй неприбуткового статусу. Це звільняє організацію від сплати податку на прибуток. Такий статус надається Державною податковою службою індивідуально за окремою процедурою. Фактично це є необхідним додатковим етапом реєстрації, оскільки без нього громадське об'єднання діє як підприємство й значно обмежене у фінансовій діяльності.

28 грудня 2014 р. Парламент без жодного обговорення з громадськістю, приймаючи Закон про державний бюджет, змінив усе податкове законодавство для неприбуткових організацій. У результаті з'явилися як нові можливості, так і нові бар'єри[4]:

1) скорочено перелік організацій, надходження яких звільнені від податку на прибуток;

2) розширено перелік надходжень, які звільнені від податку на прибуток, проте їх остаточно має визначати Міністерство фінансів;

3) критерії включення до Реєстру неприбуткових організацій чітко не визначені, порядок включення до Реєстру не змінився;

4) податкова звітність тепер є обов'язковою для усіх неприбуткових організацій;

5) введені дискримінаційні податкові умови для господарської діяльності неприбуткових організацій;

6) з`явились додаткові податки для організацій громадянського суспільства;

7) Обмежені податкові пільги для донорів неприбуткових організацій.

4 червня Державна фіскальна служба оприлюднила проект наказу, за яким протягом півроку значна частина неурядових організацій могла втратити статус неприбутковості. Вона планувала за 6 місяців пе-

---

1 Проект Закону № 2983 від 02.06.2015 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2983&skl=9.

2 Див. «Нові правила реєстрації ГО та БО», УНЦПД. – Режим доступу: http://ucipr.us10.list-manage.com/track/click?u=8e61ce36d30c17eea42ed2c15&id=05e20d3966&e=2385987d3a.

3 Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію № 87. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_125

4 Див. більш докладно тут: Податкове середовище для громадської та благодійної діяльності з 2015 р.: нові можливості, нові і старі бар'єри. – Режим доступу: http://www.ucipr.org.ua/userfiles/tax_ngo1(1).pdf

ревірити 234 тис. громадських об'єднань, які мають статус неприбутковості, на відповідність їхніх статутів чинному податковому законодавству[1]. Під тиском громадськості наказ так і не був прийнятий.

Лише 17 липня 2015 р. був прийнятий довгоочікуваний ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових організацій»[2], розроблений за участі громадськості. Ним суттєво покращено законодавство для неприбуткових організацій. Окрім багатьох позитивних змін, ним також заборонили Державній фіскальній службі виключати до 1 січня 2017 р. неприбуткові організації з Реєстру неприбуткових установ та організацій, оскільки організації до цієї дати будуть повинні привести свої статути у відповідність із новими вимогами Податкового кодексу.

Проблемою залишається нечітка практика реєстраційної служби щодо відмежування громадських об'єднань від релігійних організацій, що реєструються за іншою процедурою та мають інший правовий статус.

Перевірки діяльності, тимчасова заборона видів діяльності та ліквідація громадських об'єднань. Судові процеси щодо заборон комуністичних партій

Якщо у минулому р. найбільш резонансними були процеси з ліквідації об'єднань, котрих звинувачували у сепаратизмі, то в 2015 р. резонансу набули заборони партій та організацій у зв'язку із законами про декомунізацію.

Так, 9 квітня Парламент прийняв ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»[3], котрим обмежив свободу об'єднань[4]. З літа 2015 р. Закон почав активно застосовуватися при встановленні заборони на створення та діяльність будь-яких юридичних осіб:

1) що використовують у назвах комуністичні чи нацистські символи;

2) у статутних документах яких присутня пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки.

Крім того, Закон заборонив таким політичним партіям брати участь у будь-яких виборах.

27 травня Уряд своєю постановою затвердив Порядок прийняття рішень щодо невідповідності діяльності, найменування та/або символіки юридичної особи, політичної партії, її обласної, міської, районної організації або іншого структурного утворення, передбаченого статутом політичної партії, іншого об'єднання громадян вимогам ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»[5].

23 липня Міністерство юстиції затвердило три правові висновки Комісії з питань дотримання ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» стосовно Комуністичної партії України[6], Комуністичної партії України (оновлена)[7] та Комуністичної партії робітників і селян[8], котрими визнав, що:

1) найменування цих партій не відповідає частині 2 статті 3 згаданого Закону.

2) символіка цих партій не відповідає частині 1 статті 4 згаданого Закону.

---

1 ДФСУ готується позбавити статусу неприбутковості купу громадських організацій, УНЦПД. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/publications/dfs-gotuetsia-pozbaviti-statusu-nepributkovosti-kupu-gromadskikh-organizatcii-.

2 Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/652-viii.

3 Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/317-19.

4 Див. більш докладно про цей Закон також: Аналіз закону про заборону комуністичних символів. – Режим доступу: http://khpg.org.index.php?id=1430493970

5 Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/354-2015-%D0%BF.

6 Наказ № 1312/5 від 23.07.2015 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1312323-15.

7 Наказ № 1313/5 від 23.07.2015 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1313323-15.

8 Наказ № 1314/5 від 23.07.2015 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1314323-15.

Також було визначено, що статут КПУ (оновленої) не містить положень, які є пропагандою комуністичного тоталітарного режиму відповідно до статті 1 Закону, а статутні документи інших двох партій містять положення, що *орієнтують на пропаганду комуністичного тоталітарного режиму*.

За наслідками цих наказів Мінюст звернувся до суду з позовом про заборону цих трьох партій.

30 вересня 2015 р. Окружний адміністративний суд м. Києва за позовом Мінюсту постановив припинити діяльність Комуністичної партії робітників і селян[1], погоджуючись із висновком про суперечність її статуту Закону про декомунізацію. Станом на кінець року була відсутня інформація про оскарження цього рішення в апеляційному порядку.

Також 30 вересня цим же судом та суддею було постановлено рішення припинити діяльність Комуністичної партії України (оновленої)[2]. Станом на кінець кінець р. була відсутня інформація про оскарження цього рішення в апеляційному порядку.

По іншому пішла справа проти КПУ.

КПУ подала декілька позовів проти Мінюсту, а також вирішила створити всеукраїнську громадську організацію «Лівий марш».

28 травня 2015 р. в м. Києві відбулися Установчі збори Всеукраїнської громадської організації «Лівий марш: праця, зарплата, захист». 29 липня 2015 р. були подані документи для реєстрації ВГО «Лівий марш: праця, зарплата, захист»[3], однак в строк вони не були розглянуті, а пізніше було прийнято рішення про відмову у реєстрації.

Підставою відмови стала нібито суперечність статутних документів із Законом про декомунізацію. Зокрема, у відповіді було зазначено:

«Листом Українського інституту національної пам'яті від 14.07.2015 р. № 01/782 повідомлено:

«В Українського інституту національної пам'яті відсутня інформація щодо існування формувань, інших підрозділів або організацій за такою назвою у період встановлення радянської влади на території України, під час переслідувань учасників боротьби за незалежність України у XX столітті, а також щодо наявності прямого зв'язку зазначеної назви з діяльністю комуністичної партії.

Водночас, назву «Лівий марш» («Левый марш») мав вірш радянського поета Володимира Маяковського. Цей вірш було написано під час так званої «Громадянської війни» у 1918 р. та присвячено матросам-червонофлотцям, які боролися за встановлення радянської влади на території колишньої Російської Імперії. Цей вірш, серед іншого, містив заклики до встановлення радянської влади [...].

Щодо зв'язку назви «Лівий марш» («Левый марш») з діяльністю Націонал-соціалістичної робітничої партії Німеччини (НСДАП) або символікою нацистської Німеччини, то відповідна інформація в Інституту також відсутня.»

Таким чином, зазначена назва видання – «Лівий марш», «Левый марш» може підпадати під дію Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», оскільки містить напис, присвячений подіям, пов'язаним із встановленням радянської влади.»

Вочевидь, що це досить довільне трактування Закону про декомунізацію, однак воно чітко показує термінологічну невизначеність цього Закону.

12 листопада Окружний адміністративний суд м. Києва відкрив провадження в адміністративній справі за позовом до Подільського районного управління юстиції у місті Києві про визнання протиправним та скасування рішення від 19 жовтня 2015 р. № 351/01-41 «Про відмову у реєстрації громадської організації «Всеукраїнське об'єднання «Лівий марш: робота, зарплата, захист». Справа була призначена до розгляду на 30 листопада[4].

---

1 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/51867521

2 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/51867526

3 Режим доступу: http://www.kpu.ua/ru/81539/vidbulysja_ustanovchi_zbory_vseukrajinskoji_gromadskoji_organizatsiji_livyj_marsh_pratsja_zarplata_zahyst

4 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/53644200

Комуністична партія України подала чотири позови, що стосувалися визнання незаконним наказу Мінюсту № 1312/5 від 23.07.2015 р., котрим було затверджено правовий висновок про невідповідність діяльності, найменування та/або символіки Комуністичної партії України вимогам ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», котрі були об'єднані Окружним адміністративним судом м. Києва в одну справу 10 вересня 2015 р.[1] 13 жовтня суд відмовив у задоволенні позовів Комуністичної партії України (далі – КПУ) до Мінюсту[2]. КПУ подала апеляцію, котра станом на кінець листопада не була розглянута. Раніше під час розгляду своїх позовів КПУ вимагала вжити заходів для забезпечення позову й призупинити дію рішень Мін'юсту, однак 21 вересня суд першої інстанції, 21 жовтня апеляційний суд і 11 листопада Вищий адміністративний суд відмовили у задоволенні цього клопотання[3].

Мінюст на підставі наказу № 1312/5 від 23.07.2015 р. звернувся до суду з позовом про припинення діяльності Комуністичної партії України. 31 липня було відкрито провадження і 28 серпня підготовче провадження було завершене[4]. КПУ декілька разів подавала клопотання про відвід судді у справі з різних причин, однак суд їх відхиляв. 16 грудня Окружний адміністративний суд міста Києва постановив повністю задовольнити позов Мінюсту та припинити діяльність КПУ на підставі закону про декомунізацію[5]. Це рішення було оскаржено в апеляційному порядку.

Також варто розглянути судові процеси про заборону КПУ, котрі почалися ще в 2014 р..

У липні 2014 р. Міністерство юстиції звернулося до суду про заборону Комуністичної партії України за антиконституційну діяльність[6]. 5 листопада 2014 р. суд зупинив провадження по справі до набрання законної сили судовими рішеннями у справах:

1) № 826/13088/14 за позовом Комуністичної партії України до КМУ про визнання протиправними та скасування пункту 1, підпункту 1 пункту 3 Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого Постановою від 02 липня 2014 р. № 219, у певних частинах;

2) № 826/13089/14 за позовом Комуністичної партії України до КМУ про визнання протиправними та скасування окремих пунктів Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою КМУ від 02 липня 2014 р. № 228;

3) № 800/390/14 за позовом Комуністичної партії України до Президента України про скасування Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 401.

Це досить парадоксально й очевидно було зроблено з наміром затягнути процес. КПУ подала три фактично ідентичні позови, що оспорювали повноваження Мінюсту та Реєстраційної служби подавати позови про їхню заборону. Позови були подані після того, як був поданий позов про її ліквідацію. І ця маніпуляція правом пройшла.

По першій справі Окружний адміністративний суд 5 листопада прийняв рішення[7], яким повністю відмовив у позові КПУ. 15 січня 2015 р. апеляція була відхилена й рішення набуло чинності[8].

По другій справі 15 жовтня 2014 р. суд виніс рішення[9] , яким повністю відмовив КПУ в позові. 18 листопада була відхилена апеляція КПУ[10]. 15 січня 2015 р. Вищий адміністративний суд відхилив касаційну скаргу[11].

---

1 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/50643828
2 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/52253252
3 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/53646220
4 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/49251340
5 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/54392066
6 Див. текст позову: – Режим доступу: http://www.istpravda.com.ua/articles/2014/07/9/143697/
7 Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41436798
8 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42356328
9 Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40949465
10 Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41517157
11 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42404180

По третій справі Вищий адміністративний суд України 30 вересня 2014 р. відмовив КПУ в позові[1]. Це рішення набуло чинності.

Паралельно народні депутати від КПУ звернулися до Конституційного Суду України з проханням роз-тлумачити положення законодавства, що визначає підстави для розпуску політичних партій[2]. Однак 22 вересня 2014 р. Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження через те, що депутати не вказали конкретних положень, що є незрозумілими та потребують тлумачення[3].

Мінюст оскаржив в апеляційному порядку ухвалу про призупинення розгляду справи про заборону КПУ за антиконституційну діяльність. 24 грудня 2014 р. Київський апеляційний адміністративний суд скасував рішення суду від 5 листопада про призупинення розгляду справи[4].

Окружний адміністративний суд м. Києва призначив справу до розгляду на 11 лютого 2014 р. та на початку лютого за власною ініціативою запросив у СБУ та органів прокуратури інформацію про хід кримінальних проваджень, де фігурували представники КПУ, а також ряд інших доказів.

16–17 лютого в приміщенні Окружного адміністративного суду м. Києва ГПУ та міліція провели обшук, в результаті якого вилучалися матеріали справ, комп'ютери тощо[5]. Зокрема, був вилучений комп'ютер судді, який розглядав цю справу. Як наслідок, судді заявили самовідвід в усіх справах, що ними на цей час розглядалися. 18 лютого по справі КПУ суд задовольнив самовідвід судді[6] та у зв'язку з тим, що всі інші судді також заявили самовідвід, що унеможливило призначити справу до розгляду – передав справу КПУ до розгляду в Київський окружний адміністративний суд[7]. Представник КПУ шість разів подавав апеляційну скаргу на це рішення, однак через пропущення строку оскарження вона залишалася без руху та поверталася представнику КПУ. Очевидно, що це робилося з метою затягнути судовий процес.

Однак до грудня 2015 р. Київський окружний адміністративний суд так і не розпочав розгляд цієї справи, перше засідання було призначено лише на січень 2016 р.[8]

Крім того, через рішення Мінюсту відповідно до Закону про декомунізацію КПУ було заборонено брати участь у місцевих виборах восени 2015 р. Відповідно до законодавства, необхідно було подати завірену Мінюстом копію свідоцтва про реєстрацію політичної партії для участі у виборах. Однак Мінюст відмовився це зробити на підставі Закону про декомунізацію. КПУ оскаржило дії Мінюсту, однак суд відмовив у такому позові[9]. Апеляція КПУ була також відхилена 29 вересня 2015 р.[10]. Це рішення стало остаточним і КПУ повідомила, що звернулася у зв'язку з цим до ЄСПЛ, однак при цьому навіть не поскаржилася на обмеження діяльності КПУ і відповідно обмеження свободи об'єднань[11].

Також декілька десятків громадян спробували оскаржити дії ЦВК та Мінюсту, дії яких в сфері декомунізації, обмежили їхнє право брати участь у виборах, однак в усіх справах суди відмовляли в задоволенні таких позовів.

Відповідно до чіткої та однозначної практики ЄСПЛ, розпуск політичної партії може відбуватися виключно через діяльність партії, а не через її назву, символи чи навіть зміст статуту. Саме конкретні дії, спря-

---

1 Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41392020.
2 Заява до КСУ доступна тут. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=252493.
3 Рішення КСУ доступне тут. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=253970.
4 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42000437.
5 Див. більш докладно тут. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/114567-okruzhniy_adminsud_kieva_nazvav_obshuk_svogo_primischennya_p.html.
6 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42823416.
7 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42844237.
8 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/54502837.
9 Див. рішення Окружного адміністративного суду м. Києві від 25 вересня 2015 р., http://reyestr.court.gov.ua/Review/51531633.
10 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/51659633.
11 Див. текст заяви до ЄСПЛ тут. – Режим доступу: http://www.kpu.ua/uk/82647/kpu_sprjamuvala_do_jevropejskogo_sudu_z_prav_ljudyny_pozov_schodo_porushennja_derzhavoju_ukrajina_osnovopolozhnyh_prav_i_svobod_ljudyny.

мовані на обмеження прав людини, порушення територіальної цілісності чи суверенітету, можуть бути підставою для ліквідації політичної партії. Формальна назва партії не несе жодної реальної загрози ані державі, ані її інститутам. У багатьох країнах діють комуністичні партії, в багатьох вони мають свій історичний шлях розвитку. В Україні діє до сьогодні КПУ, однак крім неї діють ще сотні юридичних осіб, що використовують «комуністичну символіку». До цього часу вони використовували її цілком легально, і це не спричинило саме по собі будь-якої суттєвої шкоди. Тому існування подібних організацій, в тому числі, КПУ, повинно розглядатися в контексті їхньої діяльності[1].

Необхідно нагадати, що ЄСПЛ з прав людини у своїх рішеннях досить чітко визначив, що такий серйозний захід, як розпуск партії чи заборона її створення, повинен здійснюватися лише у крайньому випадку. При цьому завжди ретельно оцінюється масштаб загрози від існування такої партії у кожному конкретному випадку з урахуванням принципу пропорційності. ЄСПЛ також визначив, що при оцінці загрози партії недостатньо оцінювати лише статутні положення партії, не підкріплені жодними фактичними діями, що загрожують охоронюваним державою інтересам. Лише коли наміри, закріплені в статуті, збігаються з діями партії, лише тоді такі дії можна розглядати як підставу для примусового розпуску політичної партії.

До того ж поняття «пропаганди» не є чітко визначеним у Законі про декомунізацію, що дозволяє його по-різному трактувати. Якщо стосовно «використання символіки у назві» ще можна розібратися з певною визначеністю, то щодо статутних положень організації виникає достатньо багато складнощів, оскільки вони за своєю природою визначають лише цілі організації і не мають на меті «виправдати» режим чи заперечити якісь певні історичні факти. З тексту закону не зрозуміло, чи будь-яка комуністична партія, що має цілі, сумісні з демократичними цілями, повинна змінювати свою назву, чи обов'язок змінити назву партії стосується всіх видів комуністичних партій або тільки тих, що зазначають прихильність до «диктатури» пролетаріату.

Закон про декомунізацію взагалі робить неважливим те, яку власне діяльність здійснює юридична особа, оскільки вже сам факт використання комуністичної чи нацистської символіки є достатнім для її розпуску. При цьому очевидно, що використання комуністичних символів саме по собі абсолютно не означає підтримку тоталітарних режимів. З огляду на викладене, заборона юридичної особи в судовому порядку через використання символів суперечить, на нашу думку, Конституції та ЄКПЛ.

Одночасно можна прогнозувати, що наслідком цього Закону стане заборона низки організацій за формальною ознакою наявності комуністичних символів. Однак у близькому майбутньому ці організації зможуть відновитися, як це було на початку 90-х, після ухвалення рішення Конституційного Суду щодо КПУ чи рішення ЄСПЛ. Вочевидь, якби хтось ставив справжню мету заборонити комуністичну партію, то розглядав би більш ґрунтовно питання діяльності кожної окремої партії, особливо в минулому р.. Ці формальні ознаки для заборони дозволять фактично уникнути цим партіям відповідальності за свою діяльність у 2014 р.

Тому в частині обмеження найменування юридичних осіб, в тому числі політичних партій та громадських об'єднань, Закон про декомунізацію явно не відповідає ЄКПЛ, оскільки безумовно порушує свободу об'єднань. Також у частині заборони використання символів у символіці організацій Закон не відповідає міжнародним стандартам. Подібні заборони не можуть бути абсолютними і такими, що не залежать від контексту ситуації та оцінки реальних дій юридичної особи. Заборона кожної юридичної особи повинна вирішуватися залежно від того, на які цілі спрямована діяльність організації. Правомірність та потреба таких дій повинні оцінюватися індивідуально. Тому будь-які автоматичні заборони в таких випадках є явним порушенням прав людини. На жаль, Закон позбавив можливості суд індивідуально підходити до ліквідації тих чи інших організацій, оскільки в судовому порядку буде розглядатися питання лише формального використання забороненої символіки.

[1] Див. для більшого розуміння цього питання рішення в справі *Комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини* від 28 травня 1998 р.: hudoc.echr.coe.int.

Закон забороняє висування кандидатами у депутати будь-яких рівнів (а також на посаду Президента України) політичною партією, яка здійснює пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, їх символіки та щодо якої в установленому КМУ порядку прийнято рішення щодо невідповідності її діяльності, найменування та/або символіки вимогам ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні» та заборону пропаганди їх символіки.

Основною проблемою при такому порядку є те, що партія не вважається ліквідованою до моменту, коли її реєстрація буде припинена Мінюстом на підставі рішення суду, що набуло законної сили після апеляції. Проте фактично Закон забороняє брати участь у виборах партіям, котрі залишаються законними і неліквідованими. За такої ситуації це очевидне порушення Конституції та європейських стандартів прав людини, оскільки будь-які обмеження на висування кандидатів можуть бути прийнятними лише стосовно заборонених партій та інших об'єднань.

У грудні Венеціанська комісія Ради Європи прийняла спільний проміжний висновок щодо Закону про декомунізацію, в котрому чітко вказала на порушення ним свободи об'єднань[1].

Рекомендації:

1. Виключити статтю 186-5 КУпАП, що встановлює відповідальність за керівництво чи участь у незареєстрованих об'єднаннях громадян.
2. Виключити із ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» обмеження щодо створення та діяльності політичних партій та інших об'єднань, використання символіки, а також обмеження щодо участі у виборах для політичних партій, не ліквідованих в судовому порядку.
3. Внести зміни до ЗУ «Про громадські об'єднання», якими включити до переліку прав громадських об'єднань, передбачених статтею 21 цього Закону, право представляти та захищати права своїх членів, інших осіб за їх запитом, ініціювати позови з питань суспільних інтересів.
4. Міністерство юстиції повинно узагальнити практику подання судових позовів щодо ліквідації політичних партій та громадських об'єднань і привести її у відповідність із вимогами статті 11 ЄКПЛ, статті 37 Конституції України та практики ЄСПЛ.
5. Вищому адміністративному суду України доцільно узагальнити судову практику з питань позовів щодо ліквідації (анулювання свідоцтва про реєстрацію) політичних партій та громадських об'єднань.
6. Розробити та прийняти зміни до ЗУ «Про політичні партії» з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів[2].
7. Внести зміни до частини 2 статті 50 Кодексу адміністративного судочинства України, якими включити до переліку позивачів в адміністративній справі громадські об'єднання без статусу юридичної особи.
8. Спростити створення професійних спілок та їхніх об'єднань відповідно до вимог Конвенції Міжнародної організації праці № 87 «Про свободу асоціації та захист права на організацію», зокрема, дозволити можливість їх створення без реєстрації[3].

---

1 Див. текст висновку українською мовою. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29041-ukr, англійськоюмовою. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29041-e

2 Див., зокрема «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» ОБСЕ. – Режим доступу: http://www.osce.org/ru/odihr/81988

3 Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_125

СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ[1]

Права журналістів та ЗМІ

28 березня 2015 р. набув чинності ЗУ «Про забезпечення права на справедливий суд», яким журналістам та ЗМІ дозволяється застосовувати портативні відеотехнічні засоби фіксації судових засідань без дозволу суду[2]. Відповідно до цього Закону учасники судового процесу, інші особи, присутні у залі судового засідання, представники ЗМІ можуть проводити «...в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, установлених законом». До цього часу, без дозволу суду можна було використовувати лише аудіотехнічні засоби (наприклад, диктофон), а обладнання для відео- чи фото-зйомок – тільки за дозволом суду. Хоча на практиці судді часто ще не знають про ці зміни або їх ігнорують, однак очевидно, що з часом обмежень на діяльність журналістів у суді стане менше.

14 травня Парламент прийняв ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій законної професійної діяльності журналістів»[3]. Відповідно до цього Закону КК України був доповнений новими складами злочинів, зокрема:

- стаття 345-1 «Погроза або насильство щодо журналіста»;
- стаття 347-1 «Умисне знищення або пошкодження майна журналіста»;
- стаття 348-1 «Посягання на життя журналіста»;
- стаття 349-1 «Захоплення журналіста як заручника».

Також цим Законом було уточнено склад злочину «перешкоджання діяльності журналіста»[4]. Крім того, він визначив, що у разі загибелі (смерті) журналіста під час виконання ним професійних обов'язків членам сім'ї загиблого (померлого), а в разі відсутності сім'ї – його батькам та утриманцям з державного бюджету виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 100 прожиткових мінімумів, встановлених законом для працездатних осіб на час виплати цієї суми, у порядку, визначеному КМУ. А у разі поранення (контузії, травми або каліцтва), заподіяного журналісту під час виконання ним професійних обов'язків, йому виплачується державою одноразова грошова допомога в розмірі до 50 прожиткових мінімумів, встановлених законом для працездатних осіб на час виплати цієї суми, у порядку, визначеному КМУ.

За даними Інституту масової інформації (далі – ІМІ) станом на листопад 2015 р.[5]:

– ІМІ передав до МВС 329 справ за 2014–2015 рр. щодо розслідувань і нападів на журналістів, фотографів і операторів;

– із цієї кількості виявилося, що 136 журналістів не подавали заяв до правоохоронних органів, що ускладнює розслідування цих справ;

– МВС передало до суду 17 справ, з них 7 – по статті 171 КК України (перешкоджання законній професійній діяльності журналіста) та одну справу по статті 345-1 КК України (погроза або насильство щодо журналістів);'

---

1 Підготовлено Володимиром Яворським, членом Правління УГСПЛ.
2 Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/192-19
3 Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/421-19
4 Див. більш докладно: Сюмар і Червакова роз'яснили норми закону про посилення відповідальності за перешкоджання журналістам. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-05-14/107090
5 Режим доступу: http://imi.org.ua/

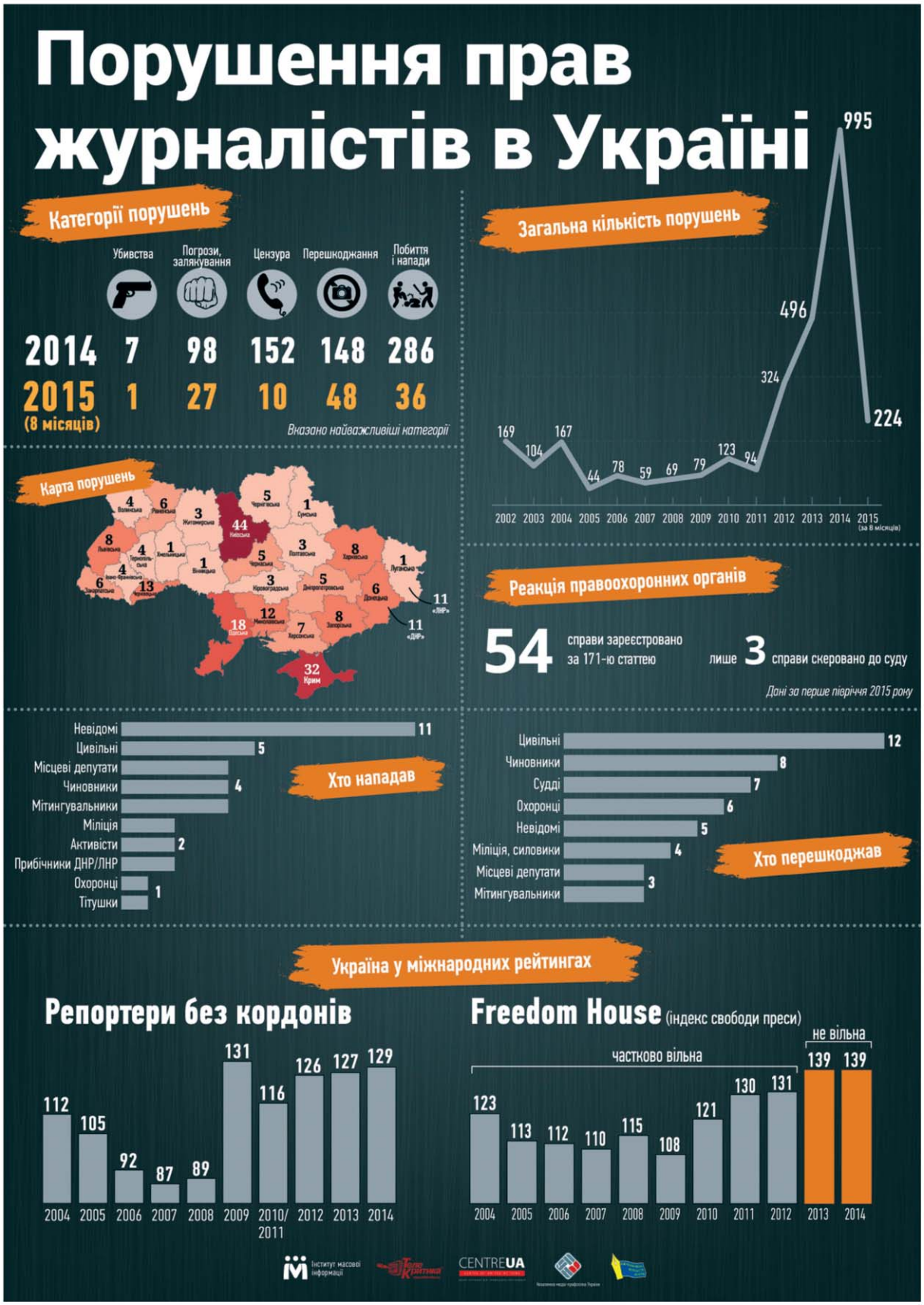


Рис. 1. Порушення прав журналістів в 2014–2015 рр.[1]

[1] З початку р. ІМІ зафіксував в Україні 224 порушення прав журналістів (інфографіка українською та англійською мовами), 16.09.2015. – Режим доступу: http://imi.org.ua/news/50329-z-pochatku-roku-imi-zafiksuvav-v-ukrajini-224-porushennya-prav-jurnalistiv.html

– прокуратура передала до суду 3 справи щодо побиття журналістів на Майданах (1 побиття – у Києві 1 грудня 2013 р., 1 – у Дніпропетровську, 1 – у Черкасах).

Тобто, станом на листопад 2015 р. у суді знаходилося щонайменше 11 справ, пов'язаних із нападами на журналістів (у 2014 р. таких справ було 6, у 2013 р. – 5), при цьому залишається багато питань до якості судових засідань та вироків суду.

Тим часом, за 10 місяців 2015 р. IMI зафіксував 52 напади на журналістів, 84 перешкоджання законній професійній діяльності журналістів. Раніше на прес-конференції 16 вересня представник IMI Ірина Чулівська повідомляла: «Порівняно з 2014 р. за вісім місяців цього р. у нас учетверо менше порушень. Здавалося б, що ситуація покращилася, але насправді вона була поганою і критичною минулого р.. І якщо брати цю цифру 224 порушення, то виходить, майже щодня в Україні перешкоджають, б'ють, або погрожують якомусь журналісту чи представнику ЗМІ». Найчастіше українські журналісти стають об'єктом фізичних посягань з боку учасників ДТП, мітингувальників, іноді – суддів, депутатів, міліціонерів (рис. 1)[1].

Найбільш ризикованим місцем для роботи українських журналістів сьогодні є АР Крим і Донбас.

За даними Незалежної медіа-профспілки за 2014 р. в Україні загинуло 8 журналістів – як українських, так й іноземних[2]. Більшість з них пішли з життя на території проведення АТО, де протягом 2015 р. понад 40 медійників побували в полоні. Кілька журналістів перебуває там і зараз, як наприклад, луганська журналістка Марія Варфоломеєва, яка утримується терористів т. зв. «ЛНР» уже дев'ять місяців.

Позови проти ЗМІ та журналістів

Позови проти ЗМІ давно перестали бути інструментом тиску. Справи, що містять вимоги відшкодування моральної шкоди в надто великих розмірах, залишаються рідкістю в судовій практиці. Навіть, якщо особа просить суд сплатити велику компенсацію, то суди практично в усіх випадках істотно її зменшують.

[1] Див. також більш загальну інформацію IMI за 2015 рік в цілому: IMI: У 2015 р. зафіксовано удвічі більше випадків обмеження ЗМІ доступу до публічної інформації. – Режим доступу: http://imi.org.ua/news/51776-imi-u-2015-rotsi-zafiksovano-udvichi-bilshe-vipadkiv-obmejennya-zmi-dostupu-do-publichnoji-informatsiji.html.

[2] Режим доступу: http://nmpu.org.ua/2015/05/nmpu-zaklykaje-v-den-svobody-presy-zhadaty-zahyblyh-ta-postrazhdalyh-zhurnalistiv/.

Інформація про позови у справах про захист честі, гідності та ділової репутації до ЗМІ[1]

№	Найменування показника		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	6 міс. 2015 р.
1.	Знаходилося на розгляді		753	926	719	737	567	573	396	424	367	318	205
2.	Закінчено провадження справ		441	605	490	494	390	399	284	303	291	209	117
2.1	У тому числі	з винесенням рішення	246	356	265	281	194	215	152	176	179	132	62
2.1.1		у тому числі: задоволено позов	150	193	168	165	107	108	65	71	77	60	24
2.2		із закриттям провадження в справі	-	-	67	-	-	42	21	21	82	8	8
2.3		Залишення заяви без розгляду	-	-	150	-	-	125	100	92	18	60	32
2.4		переведено в інші суди	-	-	8	-	-	17	11	14	10	8	15
3.	Суми матеріальної й моральної шкоди, що пред'явлені до стягнення, грн.		-	-	39 511 170	-	-	34 744 134	6 956 301	19 733 296	19 095 164	5 034 718	4 449 780
4.	Суми матеріальної й моральної шкоди, що присудженні до стягнення, грн.		-	-	636 562	-	-	376 713	3 236 374	2 788 052	260 773	190 575	36 515

[1] За даними Державної судової адміністрації України за різні роки. – Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/.

Реєстрація друкованих ЗМІ

Незважаючи на багаторічну критику з боку правозахисників дозвільного порядку реєстрації друкованих ЗМІ та інформагентств, що взагалі не відповідає європейським стандартам, 1 жовтня Міністерство юстиції суттєво посилило репресивну процедуру реєстрації, запровадивши більше вимог до назви, мови друкованого видання, переліку необхідних для реєстрації даних[1].

Завдяки такому у підходу засновникам ЗМІ на практиці часто трапляються необґрунтовані вимоги чи відмови у реєстрації.

Так, 28 квітня 2014 р. Всеукраїнська благодійна організація «Точка опори» подала до Державної реєстраційної служби заяву на реєстрацію ТОВ «Інформаційне агентство «Національний ЛГБТ портал України» як суб'єкта інформаційної діяльності.

За наслідком розгляду заяви, реєстраційна служба листом від 15 травня 2014 р. повідомила про необхідність усунення недоліків в оформленні заяви. 11 червня організація внесла документи повторно. 9 липня реєстратор надіслав листа із зауваженнями щодо конкретизації абревіатури «ЛГБТ» у назві інформаційного агентства та щодо уточнення програмних цілей агентства з урахуванням статті 5 Закону про інформагентства. Листом від 10 серпня організація повідомила реєстратора про те, що чинним законодавством України не заборонено використання абревіатури «ЛГБТ» та просила повторно розглянути заяву про реєстрацію інформаційного агентства. Проте рішення про відмову у реєстрації організація не отримала, а тому звернулася до суду. 11 лютого 2015 р. Окружний адміністративний суд м. Києва задовольнив позов частково[2] та визнав протиправною бездіяльність Державної реєстраційної служби України й зобов'язав відповідача розглянути реєстраційну заяву позивача, а саме Товариство з обмеженою відповідальністю «Інформаційне агентство «Національний ЛГБТ портал України» як суб'єкта інформаційної діяльності в порядку та строки, визначені ЗУ «Про інформаційні агентства» та Положенням про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

24 березня 2015 р. Державна реєстраційна служба відмовила порталу в реєстрації. Правовим висновком реєстратора було встановлено, що засновник не розкрив повне написання слів словосполучення та не надав змістовного тлумачення скорочення «ЛГБТ», що не дозволяє здійснити реєстраційні дії та дослідити дотримання ст.2 ЗУ «Про інформаційні агентства»; програмна мета та основні напрями діяльності створюваного інформаційного агентства не є діяльністю інформаційних агентств за змістом ст.1 ЗУ «Про інформаційні агентства», а є власною діяльністю ТОВ «Інформаційне агентство «Національний ЛГБТ портал України». Організація оскаржила це рішення до суду.

31 серпня 2015 р. Окружний адміністративний суд м. Києва визнав рішення про відмову у реєстрації незаконним і зобов'язав реєстратора повторно розглянути подані документи[3]. Міністерство юстиції подало апеляцію на це рішення, що на момент підготовки цього звіту ще не була розглянута.

Суспільне мовлення

10 квітня 2015 р. набули чинності зміни до Закону про суспільне телебачення[4], прийняті Парламентом 19 березня. Ці зміни просувалися під тиском громадськості й стали перемогою в боротьбі за незалежність редакційної політики мовника. Зміни редагують окремі положення Закону в частині визначення механізму створення НСТУ, його організаційно-правової форми, джерел фінансування, умов оплати праці працівників,

---

1 Наказ Міністерства юстиції України 01.10.2015 р. № 1860/5 «Зміни до Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації та Положення про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності». – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1177-15; «Порядок реєстрації друкованих ЗМІ зазнає змін». – Режим доступу: http://medialaw.org.ua/news/poryadok-reyestratsiyi-drukovanyh-zmi-zaznaye-zmin/.

2 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42927893.

3 Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/49419238.

4 ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/271-19.

захисту майнових прав НСТУ та інтересів трудового колективу, удосконалення діяльності органів управління, порядку формування і засад діяльності наглядової та редакційної рад[1].

Відтепер НСТУ одночасно з надходженнями з бюджету може фінансуватися за рахунок продажу власної теле- і радіопродукції, плати за користування авторськими та суміжними правами, державного і місцевих бюджетів, добровільних і благодійних внесків, пожертвувань фізичних і юридичних осіб (крім анонімних), інших надходжень. До положення було додано пункт про можливість отримання коштів за рахунок абонентської плати.

Ліквідовано норму, яка обмежувала трансляцію реклами 5-ма відсотками. Тепер протягом перших чотирьох років з моменту утворення НСТУ трансляція реклами, телепродажу повідомлень про спонсорів на каналах мовлення НСТУ буде такою ж, як і на комерційних каналах.

Фактично ці зміни відкрили дорогу до створення справжнього суспільного телерадіомовлення в Україні.

7 липня на виконання Закону Національна рада з питань телебачення та радіомовлення оприлюднила рішення, котре визначає новий порядок проведення конференцій громадських об'єднань та асоціацій, на яких будуть обиратися члени наглядової ради НСТУ. До кінця 2015 р. Наглядова рада була сформована, а її склад цілком спроможний забезпечувати редакційну незалежність мовника.

Цифрове мовлення

До кінця 2015 р. Україна так і не перейшла повністю на цифрове мовлення. Під час форуму «Цифрове мовлення в Україні»[2] народний депутат О.Червакова назвала три причини гальмування переходу до цифрового мовлення: корупція з вартістю тюнерів, котрі почали коштувати 60 доларів замість 30, як у сусідніх країнах; відсутність фінансування з державного бюджету та монополія компанії «Зеонбуд», підтверджена у 2015 р. Антимонопольним комітетом судовими рішеннями.

Натомість Національна рада з питань телебачення і радіомовлення на засіданні 20 серпня розглянула проект Постанови КМУ № 815 «Про внесення змін до Плану використання радіочастотного ресурсу України», що надійшов від Державної служби зв'язку та захисту інформації України. Було ухвалено рішення змінити термін вимкнення аналогового телемовлення на 30 червня 2018 р.[3]

О. Большакова з Незалежної асоціації телерадіомовників під час форуму визначила, що відключенню аналогового сигналу перешкоджає: відсутність державного впливу на оператора та відсутність альтернативних цифрових мереж; відсутність цифрових ліцензій у низки телекомпаній; відсутність у значної частини населення доступу до цифрових програм (покриття та обладнання у населення).

У цьому контексті важливими є наступні дві справи, передані 4 травня ЄСПЛ на комунікацію – справа «ТРК Ера проти України» (заява № 24064/13) та справа «Міська телерадіокомпанія «Чернівці» проти України» (заява № 55592/13)[4].

Обидві заяви стосуються порушень прав заявників під час видачі ліцензій на цифрове мовлення в 2011 р. Телерадіокомпанії мали діючі ліцензії на аналогове мовлення, що мали чинність до весни 2017 р. Однак при переході на цифрове мовлення Національна рада з питань телебачення та радіомовлення провела новий конкурс на регіональне цифрове мовлення, заявники брали участь у цьому конкурсі, проте у ліцензії їм було відмовлено.

Ці справи є дуже важливими, оскільки фактично є єдиним правовим механізмом можливого перегляду результатів ліцензування при переході на цифрове мовлення.

---

[1] Див. більш докладний аналіз закону: ЗУ «Про суспільне телерадіомовлення», Інститут медіа права. – Режим доступу: http://medialaw.org.ua/analytics/zakon-ukrayiny-pro-suspilne-teleradiomovlennya/

[2] Режим доступу: https://www.facebook.com/dtvforum/

[3] Аналогове мовлення в Україні планують вимкнути до середини 2018 р.– Режим доступу: http://www.telekritika.ua/rinok/2015-08-20/110294.

[4] Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155072.

Обмеження свободи вираження через декомунізацію

9 квітня 2015 р. Парламент ухвалив ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки», який забороняє[1]:

1) пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів;

2) символіку комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів відповідно до наданого переліку, серед чого, зокрема:

– будь-яке зображення державних прапорів, гербів та інших символів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік у складі СРСР, держав так званої «народної демократії»;

– гімни СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік або їх фрагменти;

– прапори, символи, зображення або іншу атрибутику, в яких відтворюється поєднання серпа та молота; серпа, молота та п'ятикутної зірки; плуга (рала), молота та п'ятикутної зірки;

– зображення гасел комуністичної партії, цитат осіб, які обіймали керівні посади у комуністичній партії;

– символіку комуністичної партії або її елементи та інше.

3) створення та зобов'язує припинити в примусовому порядку діяльність будь-якої юридичної особи, що пропагує комуністичний та/або націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими чи використовує їхню символіку.

Під пропагандою комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів закон визначає окремі три дії:

1) публічне заперечення, зокрема через ЗМІ, злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр. в Україні, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму;

2) поширення інформації, спрямованої на виправдання злочинного характеру комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, діяльності радянських органів державної безпеки, встановлення радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, боротьби проти учасників боротьби за незалежність України у XX ст.;

3) виготовлення та/або поширення, а також публічне використання продукції, яка містить символіку комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів.

Закон забороняє виготовлення, поширення, а також публічне використання символіки комуністичного тоталітарного режиму, у тому числі сувенірної, символіки націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму, публічне виконання гімнів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних радянських республік або їх фрагментів, передбачивши за вчинення цих дій кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від 5 до 10 років з конфіскацією майна або без такої, якщо ці дії вчинені особою, яка є представником влади, або вчинені повторно, або організованою групою, або з використанням ЗМІ.

Ця заборона не поширюється на використання символіки:

1) в експозиціях музеїв;

2) в тематичних виставках;

3) у наукових, навчальних посібниках, підручниках та інших матеріалах освітнього і наукового характеру (за умови, що це не призводить до заперечення злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр., злочинного характеру націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму), під час наукових досліджень та поширення їх результатів у не заборонений законодавством України спосіб;

4) на надгробках, пам'ятниках та пам'ятних знаках, розташованих на території кладовищ (цвинтарів);

5) під час викладення або реконструкції (зокрема історичної) історичних подій, а також на колекціонування такої символіки.

[1] Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/317-viii

Відповідно до викладеного, Закон також забороняє телерадіомовникам розповсюджувати аудіовізуальні твори, в яких:

1) заперечується або виправдовується злочинний характер комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр. в Україні, злочинний характер націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму;

2) створюється позитивний образ осіб, які займали керівні посади у комуністичній партії, починаючи з посад секретаря районного комітету і вище, вищих органах влади та управління СРСР, УРСР (УСРР), інших радянських республік (крім випадків, пов'язаних з розвитком української науки та культури), працівників радянських органів державної безпеки;

3) виправдовується діяльність радянських органів державної безпеки;

4) виправдовується встановлення радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях;

5) виправдовується боротьба проти учасників боротьби за незалежність України у XX ст.

Заборона транслювати аудіовізуальні твори (будь-які фільми, програми, передачі чи їхні частини, ролики, кліпи, рекламу та ін.), а також обмеження щодо виготовлення та використання комуністичної та нацистської символіки є безумовним втручанням у свободу вираження поглядів. Спробуємо визначити, наскільки таке втручання є правомірним з боку держави[1].

Таке втручання передбачене Законом, однак цей Закон містить суттєві недоліки.

Якщо проаналізувати висновок Венеціанської комісії щодо схожого молдовського закону та практику ЄСПЛ, то стане зрозумілим, що перелік заборонених символів повинен бути вичерпним. Проект Закону не надає такого вичерпного переліку символів, а деякі положення переліку явно потребують додаткового тлумачення. Зокрема, межі використання п'ятикутної червоної зірки виглядають досить суперечливим – не зрозуміло, чи вона підпадає під повну заборону, як «елемент символіки комуністичної партії», чи тільки у поєднанні з іншими комуністичними символами. В ідеальному варіанті необхідна наявність чіткого вичерпного переліку заборонених символів разом з їхніми зображеннями.

Конституційні суди Польщі, Молдови, Чехії у своїх рішення зазначали нечіткість понять «тоталітарні режими» чи «комуністичний режим» чи «комуністичний символ». Наприклад, чи забороняється під цим будь-яка комуністична ідеологія чи нацистська ідеологія чи лише окремі її елементи? Подібні надто загальні заборони, на думку цих судів, порушували принцип правової визначеності.

Також не можна вважати чітким положення, що забороняють аудіовізуальні твори на телебаченні й радіо. Зокрема, серед суттєвих ознак таких творів є такі твердження, як «створюється позитивний образ», «виправдовується», «заперечення злочинного характеру», що стосуються виключно оціночних суджень. Щодо багатьох творів буде досить складно визначити, чи в ньому однозначно створюється позитивний образ, чи щось виправдовується.

Критерієм визначення пропаганди є «заперечення злочинного характеру» режиму, однак це поняття також є дуже нечітким. Незрозуміло, що саме не можна заперечувати. Що саме повинно бути у творі, щоб він потрапив під заборону? Коли ми згадуємо нацистські злочини – це зрозуміло, оскільки вони чітко визначені Нюрнберзьким трибуналом. На жаль, такого трибуналу не було щодо злочинів комуністичного часу. Тому незрозуміло, про заперечення яких саме фактів йде мова.

Вочевидь, що критерії заборони, побудовані в основному на оціночних судженнях, є суттєвою практичною проблемою. Мовник може не усвідомлювати, що порушує закон через подібні нечіткі формулювання. Визначити ж, чи підлягає твір забороні, чи ні можливо фактично лише за результатами експертизи. Але хто і коли її буде робити? Чи повинен мовник при будь-якій підозрі робити таку експертизу? Закон не дає навіть жодних натяків на вирішення цих практичних питань, без яких ця заборона або не буде працю-

[1] Див. більш докладний аналіз цього Закону: Аналіз закону про заборону комуністичних символів, ХПГ. – Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1430493970.

вати, або буде застосована абсолютно вибірково на розсуд регулятора. У будь-якому разі, закон є нечітким та непередбачуваним у цих положеннях, як того вимагають європейські стандарти прав людини.

Одним з найважливіших принципів обмеження свободи слова полягає в тому, що неможливо встановлювати відповідальність за оціночні судження чи забороняти їх. Обмеження, покарання чи заборони можуть стосуватися лише поширення неправдивих фактів чи в поодиноких випадках образ. З огляду на це, допустимим покаранням можна вважати відповідальність за заперечення Голокосту чи інших встановлених Нюрнберзьким трибуналом злочинів або, наприклад, заперечення Голодомору, фактів політичних репресій в радянські часи та багато подібних. Однак, «виправдання» якогось чітко не встановленого режиму чи «заперечення злочинного характеру» режиму знаходиться виключно у сфері оціночних суджень. Відповідальність за оціночні судження є порушенням свободи слова, оскільки оціночні судження не можуть бути доведені, на відміну від фактів.

Тому встановлення відповідальності за поширення фактів, які не можна довести, є недопустимою практикою. Прийнятий Закон фактично нехтує цим фундаментальним принципом й забороняє оціночні судження. Більше того, ці судження забороняються навіть з науковою метою, чого немає в жодній європейській країні, оскільки виняток становлять лише наукові публікації, котрі не «заперечують злочинний характер режиму». Як вже було зазначено, це фактично зупиняє дискусію про історичні факти, оскільки будь-яке уточнення чи розслідування, особливо щодо не надто приємних сторінок історії, може потрапити під заборону.

Найскладнішим є питання, чи є таке втручання необхідним у демократичному суспільстві. Європейські стандарти досить чітко визначають таку необхідність. Вона не може ґрунтуватися на доцільності, а повинна диктуватися нагальною суспільною необхідністю. Зокрема, має існувати пряма, а не опосередкована загроза територіальній цілісності, державному суверенітету, громадському порядку чи правам та свободам іншим. При цьому цю загрозу неможливо усунути іншим шляхом. Довести таку необхідність у кожному конкретному випадку може бути складно з огляду на те, що Закон не пов'язує використання символіки з певними забороненими цілями, а сам факт використання вже є правопорушенням. За таких умов неможливо буде довести необхідність застосування покарання за використання символів, якщо особа не мала при цьому якихось чітко виражених злочинних цілей. З іншого боку, на практиці засудження особи відбуватиметься за фактом використання символу, а цілі взагалі не будуть братися до уваги.

Окремо варто зазначити, що необхідність у демократичному суспільстві вимагає пропорційних обмежень з боку держави для досягнення легітимних цілей. З цієї точки зору таке покарання, як обмеження волі на 5 років (найбільш м'яка санкція за використання комуністичних символів), є відверто непропорційним і явно порушує права людини. Такої жорсткої санкції немає в жодній країні Європи, до того ж її застосування може спричинити численні політичні переслідування за вираження поглядів. Санкція навіть не передбачає штрафу – лише обмеження чи позбавлення волі, що як міра покарання за свободу вираження поглядів є явно непропорційним загрозі такого вираження. Окремо варто сказати, що мова йде виключно про вираження поглядів, а не власне дії, які безпосередньо спрямовані на ліквідацію державного суверенітету, порушення територіальної цілісності тощо, оскільки такі дії є предметом уваги інших злочинів.

Оцінюючи законодавство Угорщини щодо покарання за використання комуністичних символів у справі Вайнай, ЄСПЛ з прав людини наголосив, що потенційна пропаганда комуністичної тоталітарної ідеології, можливо навіть дуже поганої, не може бути єдиною підставою для заборони використання символів й застосування кримінального покарання, особливо коли вони можуть мати різне змістове значення в різних місцевостях. Звичайна демонстрація чи використання символу особою, навіть члена політичної партії з тоталітарними амбіціями, не може бути прирівняна до небезпечної пропаганди. Венеціанська комісія Ради Європи, оцінюючи схожий закон Молдови, назвала таку заборону «неприйнятно широкою», замість того, щоби переслідувати тих, хто використовує ці символи для розпалювання насильства та ненависті, така заборона просто має на меті переслідування людей, що використовують певні символи для різноманітних цілей, в тому числі, тих, що не несуть жодної небезпеки суспільству.

Прийнятий Закон окремо передбачає кримінальне покарання за використання комуністичних символів у ЗМІ. Міжнародне право завжди дуже ретельно підходить до можливості засудження до позбавлення волі

за публікації в пресі. Можна назвати деякі рішення ЄСПЛ, де це визнавалося допустимим і найчастіше мова йшла не про позбавлення волі, а про штраф. У випадку позбавлення волі, наприклад, за звичайне цитування лідерів КПРС – це однозначно буде визнано непропорційним покаранням.

З огляду на це, Закон закладає можливості серйозних обмежень свободи вираження поглядів, що порушуватимуть Конституцію України та ЄКПЛ та основоположних свобод.

На підставі цього Закону Міністерство юстиції 25 серпня 2015 р. відмовило у перереєстрації друкованих ЗМІ «Комуніст» та «Коммунист», що бажали змінити назву на «Лівий марш» та «Левый марш». В обґрунтування цього Міністерство процитувало лист Українського інституту національної пам'яті від 14.07.2015 р. № 01/782[1], котрим було зазначено:

«В Українського інституту національної пам'яті відсутня інформація щодо існування формувань, інших підрозділів або організацій за такою назвою у період встановлення радянської влади на території України, під час переслідувань учасників боротьби за незалежність України у XX столітті, а також щодо наявності прямого зв'язку зазначеної назви з діяльністю комуністичної партії.

Разом з тим, назву «Лівий марш» («Левый марш») мав вірш радянського поета Володимира Маяковського. Цей вірш було написано під час так званої «Громадянської війни» у 1918 р. та присвячено матросам-червонофлотцям, які боролися за встановлення радянської влади на території колишньої Російської Імперії. Цей вірш, серед іншого, містив заклики до встановлення радянської влади [...].

Щодо зв'язку назви «Лівий марш» («Левый марш») з діяльністю Націонал-соціалістичної робітничою партії Німеччини (НСДАП) або символікою нацистської Німеччини, то відповідна інформація в Інституту також відсутня.

Таким чином, зазначена назва видання – «Лівий марш», «Левый марш» може підпадати під дію Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», оскільки містить напис, присвячений подіям, пов'язаним із встановленням радянської влади».

Цей випадок є прикладом доволі свавільного та широкого тлумачення закону, однак він одночасно демонструє проблему нечіткості та невизначеності самого закону.

Обмеження свободи вираження через збройну агресію Росії

Обмеження, що пов'язані з агресією Росії в Україні можна умовно поділити на три групи:

1. Обмеження у сфері телебачення та радіомовлення

4 червня набув чинності ЗУ «Про внесення змін до деяких законів про захист інформаційного телерадіопростору України», яким забороняються[2]:

– розповсюдження і демонстрування фільмів, що містять популяризацію або пропаганду органів держави-агресора (Російської Федерації) та їхніх окремих дій, що створюють позитивний образ працівників держави-агресора, працівників радянських органів державної безпеки, виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України, вироблених після 1 серпня 1991 р.;

– трансляцію (демонстрування шляхом показу каналами мовлення) будь-яких фільмів, вироблених фізичними та юридичними особами держави-агресора (Російської Федерації) після 1 січня 2014 р.;

– трансляцію телепередач, виготовлених після 1 серпня 1991 р., що містять популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та їхніх окремих дій, що виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України;

– трансляцію аудіовізуальних творів (фільмів, телепередач, крім інформаційних та інформаційно-аналітичних телепередач), одним із учасників яких є особа, внесена до Переліку осіб, які створюють загрозу

[1] Режим доступу: http://www.kpu.ua/uk/82229/shedevr_pravovogo_bespredela_mynjusta_ukrayny

[2] Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/159-viii

національній безпеці, оприлюдненого на веб-сайті Міністерства культури України (цей перелік складається на підставі звернень Ради національної безпеки й оборони, СБУ та Національної ради з питань телебачення і радіомовлення). При цьому учасником аудіовізуального твору вважається фізична особа, яка брала участь у його створенні під власним ім'ям (псевдонімом) або як виконавець будь-якої ролі, виконавець музичного твору, що використовується в аудіовізуальному творі, автор сценарію та/або текстів чи діалогів, режисер-постановник, продюсер.

Закон встановлює критерії визначення аудіовізуальних творів, що містять популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та їхніх окремих дій:

– серед позитивних героїв фільму є співробітники (у тому числі колишні або позаштатні) органів держави-агресора, радянських органів безпеки;

– сюжет фільму безпосередньо або опосередковано пов'язаний з діяльністю органів держави-агресора, радянських органів безпеки, і ця діяльність представлена у фільмі як позитивна;

– у сюжеті фільму безпосередньо або опосередковано заперечується або ставиться під сумнів територіальна цілісність України, виправдовується або подається в позитивному світлі окупація території України, акти агресії з боку інших держав, розв'язування війни, пропагується винятковість, зверхність або неповноцінність осіб за ознаками їх релігійних переконань, належності до певної нації або раси, статі, майнового стану, соціального походження.

За розповсюдження та/або демонстрування заборонених фільмів на порушників накладатимуться штрафи в розмірі 10 мінімальних заробітних плат (з 1 грудня 2015 р. – 13 тис. 780 грн.) за кожен випадок, вчинений вперше, та у розмірі 50 мінімальних заробітних плат (з 1 грудня – 68 тис. 900 грн.) за кожен наступний випадок. Рішення про накладання штрафу прийматиме Державне агентство з питань кіно, яке має затвердити відповідний Порядок накладання штрафів. Якщо порушення допускатимуть телерадіоорганізації, то їх має виявляти Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, складати відповідні акти та передавати їх Держкіно для накладання штрафів.

Вже за три місяці дії Закону Нацрадою з питань телебачення та радіомовлення було зафіксовано трансляцію понад 50 фільмів та серіалів, що підпадають під дію цього Закону. Однак впровадження Закону загальмувалося через його нечіткість, зокрема, в частині дати визначення виробництва фільму[1].

6 жовтня Міністерство культури оприлюднило перший список з 40 осіб, які створюють загрозу національній безпеці[2]. Відповідно до згаданого вище закону цим особам заборонено брати участь у зйомках фільмів та телепрограм.

2. Переслідування певних осіб в Україні, котрих влада пов'язує з російською агресією

У зв'язку із російською агресією правоохоронні органи діють абсолютно не прогнозовано щодо людей, котрі висловлюють сепаратистські чи надто критичні судження щодо дій влади. І якщо у випадку реального сепаратизму законні підстави для офіційного реагування часто мають місце[3], то так само часто державні органи часто потурають публічним закликам до сепаратизму, що робить реакцію держави як таку, що виглядає як загальне залякування.

Ситуацію погіршує загальна інформаційна закритість СБУ, а також значною мірою безкарність працівників СБУ. Наприклад, результати перевірок працівниками СБУ газети «Вести», що є відомим проросійським виданням, є інформацією з обмеженим доступом[4]. Діяльність цієї газети, що часто маніпулює

---

1 Див. більше: Перші три місяці заборони російських фільмів: підсумки круглого столу мовників та регуляторів. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-09-04/110845;
Нацрада виявила проблеми з виконанням закону про заборону російських серіалів. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-06-12/108171;
Голова Нацради заявляє, що телеканали знаходять можливості, аби обійти заборону на показ російських серіалів. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-08-20/110285

2 Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244966871&cat_id=244966805.

3 Див. наприклад, Редактора одеського сайту визнали винним у сепаратизмі і засудили до трьох років колонії. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-09-09/110984

4 Див. СБУ: Результати перевірок газети й радіо «Вести» належать до інформації з обмеженим доступом. – Режим доступу: https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/sbu-rezultaty-perevirok-hazety-i-radio-vesty-nalezhat-do-informatsii-z-obmezhenym-dostupom

інформацією, викликає велику кількість обґрунтованої критики, однак публічна реакція правоохоронних органів на зміст її матеріалів відсутня.

В іншому випадку в жовтні працівники СБУ напали на журналістів, а пізніше, під виглядом боротьби з тероризмом та з метою невикриття своїх працівників, СБУ вимагала від журналістів зняти програму з ефіру[1]. Офіційне розслідування до сьогодні не завершено, хоча наявні відеоматеріали цілком підтверджують позицію журналістів про незаконність дій працівників СБУ.

У лютому СБУ публічно повідомила, що критика мобілізації є підставою для порушення кримінальної справи за статтею 114-1 КК України («Перешкоджання законній діяльність ЗСУ та інших військових формувань в особливий період»)[2], що є прикладом необґрунтованого та непрофесійно розширеного тлумачення норм Закону.

Злочинні дії мають бути чітко передбачені, аби людина могла передбачити свою поведінку. Очевидно, що мобілізація може сприйматися критично в будь-якому суспільстві, тим більше, коли з правової точки зору її проведення має багато прогалин та неточностей. Іншими словами, тут є простір для критики, яка в жодній демократичній країні не може бути визнана як злочин. І навіть власна відмова від участі в мобілізації, зроблена публічно, не може кваліфікуватися як злочин за цією статтею.

Зважаючи на викладені вище факти позиція СБУ неодноразово ставала об'єктом для критики з боку адвокатів та правозахисників.

Справа Руслана Коцаби

Найбільшого резонансу набула справа Руслана Коцаби з Івано-Франківська.

17 січня, а пізніше 26 січня 2015 р., Коцаба виклав в мережі Youtube два відеозвернення, в яких піддав критиці мобілізацію та повідомив, що відмовляється від мобілізації[3].

7 лютого його викликали до СБУ, де йому було оголошено про підозру у вчиненні злочинів, передбачених частиною 1 статті 111 («Державна зрада») та частиною 1 статті114 («Перешкоджання законній діяльність Збройним Силам України та інших військових формувань в особливий період») КК України. Там же він був затриманий без попереднього рішення суду[4]. 8 лютого місцевим судом Івано-Франківська йому було обрано запобіжний захід у вигляді арешту на 60 днів.

Це викликало бурхливу критику з боку правозахисників, хоча певні представники громадськості виправдовували дії влади[5]. Зокрема, УГСПЛ визнала його політичним в'язнем[6], а Міжнародна амністія

---

1 Див. більш детально цей випадок: Секретний автопарк СБУ («СХЕМИ» | ВИПУСК №60). – Режим доступу: http://www.radiosvoboda.org/content/article/27308714.html;
СБУ намагається зняти з ефіру сюжет про елітні авто своїх співробітників. – Режим доступу: http://blogs.pravda.com.ua/authors/tkach/561ff3c78f095/;
Прокуратура відкрила справу щодо СБУ через напад на журналістів «Схем». – Режим доступу: http://www.radiosvoboda.org/content/news/27307727.html

2 Див. СБУ запевняє: буде притягати до відповідальності тільки тих, хто веде в соцмережах антимобілізаційну контркомпанію. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-02-24/104124;
СБУ погрожує в'язницею авторам антимобілізаційних постів у соцмережах (ДОПОВНЕНО). – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-02-23/104113

3 Див. відео: Руслан Коцаба // Інтернет-акція «Я відмовляюся від мобілізації». – Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=Ve_AJRn-HJA;
Руслан Коцаба // Друге відеозвернення про мобілізацію. – Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=hLrozTa_oDE.

4 Блогера Коцабу, що виступав проти мобілізації, затримано на 36 годин (ДОПОВНЕНО). – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-02-08/103454

5 Арешт блогера Руслана Коцаби на 60 днів по-різному оцінюють правники. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-02-09/103474;
Руслан Коцаба. Лжец, которого необходимо освободить. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/daidzhest/2015-02-12/103636

6 Правозахисники називають арешт Руслана Коцаби переслідуванням за політичними мотивами. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1423569823

визнала в'язнем сумління й вимагала негайно звільнити[1]. Уповноважений з прав людини В. Лутковська заявила, що таке обмеження свободи, як у справі Р. Коцаби, є недопустимим у демократичному суспільстві[2]. А Незалежна медіа профспілка зазначила, що попри всю неоднозначність притягнення Р. Коцаби до кримінальної відповідальності створює прецедент, коли кожного журналіста або громадського діяча за висловлювання, які суперечать офіційній позиції органів державної влади, буде звинувачено у державній зраді[3].

14 лютого Апеляційний суд відхилив апеляцію про зміну запобіжного заходу для Р. Коцаби[4], а 27 березня Коцабі було висунуте офіційне обвинувачення[5]. За звинуваченням у державній зраді блогеру загрожує позбавлення волі на строк від 12 до 15 років з конфіскацією майна або без такої, за перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України – позбавлення волі на строк від 5 до 8 років. Як сказано в обвинувальному акті, за висновками судово-лінгвістичної експертизи, заклики до відмови від мобілізації *«об'єктивно є однією з форм підривної діяльності проти України на шкоду її обороноздатності у сучасних умовах»*. На думку слідства, серед дій, які переслідуються цими двома статтями КК України, в наявності є такі:

– поширення двох відеозвернень;

– передача мобільного телефону одного з українських військовослужбовців російському журналісту, який пізніше намагався отримати коментар у цього військовослужбовця;

– виступ у телепрограмі на російських телеканалах «Первый канал», «Россия 1», НТВ;

– підготовка репортажів для російського телеканалу НТВ із сіл Івано-Франківської області.

За твердженням слідства, потерпілих у справі немає. Також немає жодної особи, котра, послухавши звернення Р. Коцаби, насправді відмовилася б від мобілізації.

Насправді абсолютно очевидно, що дії Р. Коцаби не складають жодного злочину, передбаченого КК України.

9 квітня суд продовжив арешт Коцаби до 6 червня[6], а 03 червня суд знову продовжив строк тримання під вартою ще на 60 днів[7]. 18 серпня суд продовжив запобіжний захід до 16 жовтня[8], а 1 жовтня продовжив до 29 листопада[9]. У листопаді строк затримання продовжено до 25 січня.

Загалом по справі пройшло 11 засідань, на яких було допитано 37 з 58 свідків. Коцаба під час останнього судового засідання в листопаді назвав це все «клоунадою», «свідомим затягуванням судового процесу», «очорненням самого принципу правосуддя», оскільки на місяць допитують лише по два–три свідки[10].

«Це не судовий процес, це просто тримання людини в тюрмі під приводом того, що нам треба допитати дуже багато свідків, але всі вони кажуть одне і те саме і нічого з того, що вони кажуть, не стосується суті обвинувачення, яке висувається Русланові. Ми це розцінюємо як свідоме затягування процесу, порушення

---

1 Переслідування людей за громадянську позицію щодо конфлікту в Україні є неприйнятним. – Режим доступу: http://amnesty.org.ua/nws/peresliduvannya-lyudej-za-gromadyansku-pozitsiyu-shhodo-konfliktu-v-ukrayini-ye-neprijnyatnim/

2 Валерія Лутковська: «Таке обмеження свободи, як у справі Руслана Коцаби, є недопустимим у демократичному суспільстві». – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/10215-nm-valeriya-lutkovska-take-obmezhennya-svobodi-yak-u-spravi-ruslana-kotsa/.

3 НМПУ заявляє, що арешт Руслана Коцаби попри неоднозначність його дій створює небезпечний прецедент. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-02-09/103489

4 Апеляційний суд залишив Руслана Коцабу під вартою. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-02-14/103734

5 Повний текст обвинувачення доступний тут: Руслану Коцабі висунуто звинувачення в державній зраді та перешкоджанні законній діяльності Збройних Сил (ДОКУМЕНТ). – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-03-30/105519

6 Суд залишив блогера Руслана Коцабу під вартою до 6 червня. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-04-09/105898

7 Руслана Коцабу залишили під вартою до серпня. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-06-03/107809

8 Суд залишив блогера Руслана Коцабу під арештом до 16 жовтня. – Режим доступу: http://www.telekritika.ua/pravo/2015-08-19/110241

9 Суд продовжив арешт блогера Руслана Коцаби на два місяці. – Режим доступу: http://www.radiosvoboda.org/content/news/27281611.html

10 В Івано-Франківську суд продовжив арешт Коцаби до 25 січня. – Режим доступу http://www.radiosvoboda.org/content/news/27389311.html

норм Європейської конвенції про розгляд справи в розумні строки. Крім того, йому постійно продовжують запобіжний захід на підставі того, що статті, за якими його обвинувачують, входять у перелік, визначений частиною 5 статті 176 КПК України, тобто статті, за якою можливе лише утримання під вартою і ніякі альтернативні заходи», – сказала адвокат Коцаби у коментарі Радіо Свобода[10]

Фактично сторона обвинувачення не представила до сьогодні жодного вагомого доказу по цій справі. Наприклад, на одному із судових засідань, з 8 свідків з'явилися троє, котрі особисто не знайомі з Р. Коцабою, воювали в АТО і вважають заяви Р. Коцаби «обурливими». 18 серпня суд заслухав чотирьох свідків, троє з них є жителями с. Коршів Коломийського району (Івано-Франківська обл.). У цьому селі Коцаба проводив вуличне опитування і записував інтерв'ю. Людей обурило, що в назві викладеного в інтернет сюжету було написано про їхню «готовність убивати».

3. Робота журналістів у зоні АТО

20 жовтня Міністерство оборони започаткувало нову систему співпраці із цивільними журналістами і працівниками ЗМІ. Для «полегшення» роботи цивільних журналістів і працівників ЗМІ (акредитованих в СБУ) щодо висвітлення проведення антитерористичної операції, Міністерство оборони, замість щоденної заявки на роботу журналістів у зоні АТО, запровадило щотижневу заявку по середах. У ній потрібно вказувати П.І.Б. журналістів, сектори, марки і номери автомобілів та номери прес-карт. До змін у правилах журналісти мали повідомляти прес-центр АТО про свої плани на наступний день до 18:00 попереднього дня, що також викликало нарікання деяких медійників.

Нова процедура неодноразово критикувалася журналістами, медіапрофспілками та медіаорганізаціями, оскільки за такою процедурою неможливо висвітлювати екстрені випадки в зоні АТО[1].

Роздержавлення ЗМІ

24 листопада Парламент прийняв довгоочікуваний ЗУ «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації»[2]. Підписавши цей Закон, Президент підтримав багаторічні вимоги громадськості щодо необхідності роздержавлення ЗМІ та приведення цієї сфери у відповідність з європейськими стандартами.

Законом передбачається роздержавлення державних та комунальних друкованих ЗМІ, що здійснюватиметься у 2 етапи: впродовж одного та двох років відповідно. Реформування відбуватиметься шляхом виходу органів державної влади та місцевого самоврядування зі складу засновників друкованих ЗМІ або шляхом перетворення таких ЗМІ в офіційні друковані видання (рис. 2)[3].

---

1 Захист Коцаби готує скаргу до ЄСПЛ, http://www.radiosvoboda.org/content/news/27363314.html

2 Див. більше: Медійники неоднозначно поставилися до нового Порядку акредитації журналістів у зоні АТО, http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/journalist_rights/mediyniki_neodnoznachno_postavilisya_do_novogo_poryadku_akreditatsii_zhurnalistiv_u_zoni_ato/;
Міноборони впроваджує нові правила для журналістів у зоні АТО, http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/government/minoboroni_vprovadzhue_novi_pravila_dlya_zhurnalistiv_u_zoni_ato/

3 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52548

4 Інфографіка Інституту медіа права. Більш докладно див. Роздержавлення друкованих ЗМІ: dum spiro spero, http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/rozderzhavlennya_drukovanikh_zmi_dum_spiro_spero/;
Експерти Реанімаційного пакету реформ обговорили важливість імплементації законодавства про реформування державної та комунальної преси, http://medialaw.org.ua/news/eksperty-reanimatsijnogo-paketu-reform-obgovoryly-vazhlyvist-implementatsiyi-zakonodavstva-pro-reformuvannya-derzhavnoyi-ta-komunalnoyi-presy/;
Експертний аналіз законопроекту «Про роздержавлення комунальних та державних друкованих ЗМІ». – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/ekspertniy_analiz_zakonoproektu_pro_rozderzhavlennya_komunalnikh_ta_derzhavnikh_drukovanikh_zmi/



Рис. 2. Механізм роздержавлення друкованих ЗМІ

Забезпечення плюралізму ЗМІ та прозорості медіавласності

1 жовтня 2015 р. набув чинності Закон про прозорість медіавласності[1], прийнятий Парламентом 03 вересня. Проект довгий час просувався громадськістю і є справді гарною спробою зробити прозорим медіаринок України. Хоча Закон потребує певних уточнень, а його ефективність залежить від того, як його виконуватимуть телерадіокомпанії та Національна рада з питань телебачення та радіомовлення, закон в цілому є досить прогресивним, а його його результати мають з'явитися вже весною 2016 р. (рис. 3)[2].

Рекомендації:

1. Скасувати процедуру дозвільної реєстрації друкованих засобів масової інформації, яка не узгоджується із вимогами статті 10 ЄКПЛ[3].
2. Звільнити Руслана Коцабу та зняти з нього всі обвинувачення.
3. Скасувати закони «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», одночасно передбачити скасування окремих пільг журналістам державних ЗМІ та прирівняти їх у правах із журналістами недержавних ЗМІ. Ініціювати розробку законопроекту про права та соціальний захист журналістів.
4. Запровадити на законодавчому рівні заборону на спонсорство новин.
5. Внести зміни до Закону про телебачення та радіомовлення з метою приведення його у відповідність стандартам Ради Європи, ОБСЄ та ЄС, а також ратифікованої Парламентом Європейської конвенції про транскордонне телебачення.
6. Забезпечити швидке та прозоре розслідування всіх заяв щодо випадків насильства та смерті журналістів, а також випадків перешкоджання журналістській діяльності.
7. Ліквідувати Державний комітет телебачення і радіомовлення під час розгляду проекту змін до Конституції України та Міністерство інформаційної політики.
8. Внести такі зміни в Закон про декомунізацію:

– звузити перелік комуністичних символів та зробити його вичерпним, супроводжуючи його кольоровим зображенням означених символів;

– дозволити використання забороненої символіки в мистецтві, науці та інших «неполітичних» цілях;

– заборонити використання комуністичної та нацистської символіки з метою пропаганди комунізму та нацизму;

– заборонити повне використання комуністичної та нацистської символіки органами влади та в комерційних цілях;

– виключити обмеження щодо назв, найменування для юридичних осіб, а також щодо заборони комуністичної символіки;

– виключити покарання у вигляді позбавлення волі, замінивши його більш м'якими санкціями, а в найкращому варіанті – встановити адміністративну відповідальність за відповідне правопорушення. У той же час, необхідно звузити склад цього правопорушення.

---

[1] ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/674-viii

[2] Як виконувати закон про прозорість медіавласності: юридичний коментар+інфографіка, IMI. – Режим доступу: http://imi.org.ua/analytics/51354-yak-vikonuvati-zakon-pro-prozorist-mediavlasnosti-yuridichniy-komentarinfografika.html; Див. також: Закон про прозорість медіавласності: чи дізнаємося, «хто кому Рабінович», http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/zakon_pro_prozorist_mediavlasnosti_chi_diznaemosya_khto_komu_rabinovich/; Навіщо нам прозорість медіа власності? – Режим доступу: http://medialaw.org.ua/analytics/navishho-nam-prozorist-media-vlasnosti/

[3] Детальніше про це можна дізнатися зі Спеціальної доповіді Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ Міклоша Харасті «Реєстрація ЗМІ в регіоні ОБСЄ: спостереження те рекомендації» від 29 березня 2006 р.

ЯК ВИКОНУВАТИ ЗАКОН ПРО ПРОЗОРІСТЬ МЕДІАВЛАСНОСТІ ТЕЛЕРАДІООРГАНІЗАЦІЯМ



Дедлайни

Від 1 жовтня 2015 –
телерадіоорганізації (ТРО) (до прийняття Нацрадою відповідного Порядку) мають у довільній формі **опублікувати інформацію про структуру власності на своїх офіційних веб-сайтах;**

До 31 березня 2016 –
ТРО подають **до Нацради інформацію про структуру власності** (відповідно до затвердженої нею форми);

Щороку до 31 березня –
подають **звіт до Нацради за попередній рік** діяльності про свою структуру власності.

Інформація, що підлягає оприлюдненню

Відомості про структуру власності **станом на 31 грудня звітного року та зміни до неї,** що відбувалися впродовж звітного року;

Відомості про осіб, які володіють чи володіли протягом року **10 і більше відсотками** (істотна участь), осіб, які діяли на підставі відповідних доручень, а також відомості про всіх пов'язаних осіб (для кожної — ПІБ, дата народження, громадянство, адреса).

Санкції

За неподання або несвоєчасне подання інформації до Нацради — штраф у розмірі **5% загальної суми ліцензійного збору** за всіма ліцензіями, власниками яких є порушник.

Подання неправдивої інформації або у випадку непрозорості структури власності ТРО та/або її засновників — є підставою для **відмови у видачі ліцензії на мовлення.**

Перевагу у отримані ліцензії на мовлення матимуть ТРО, що протягом року не допускали порушень вимог Закону.

Заборонено засновувати та брати участь в ТРО:

- органам державної влади та органам місцевого самоврядування, юрособам, які вони зареєстрували;
- юрособам та ФОП, зареєстрованим в офшорних зонах (перелік яких затверджується Кабміном), а також особам без громадянства;
- фізособам та юрособам держави-агресора (наразі це виключно Росія);
- політичним партіям, профспілковим, релігійним організаціям та юрособам, які вони заснували;
- громадянам, які за вироком суду відбувають покарання у місцях позбавлення волі або визнані судом недієздатними.

Інститут масової інформації

Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic

Рис. 3. Алгоритм виконання Закону про прозорість медіавласності

СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ[1]

Загальний огляд

Порівняно з минулим роком кількість релігійних організацій в Україні на початок 2015 р. зросла на 328 та сягнула 35 317 релігійних організацій, включаючи 989 релігійних громад без статусу юридичної особи[2].

Станом на 01.01.2015 р. в Україні зареєстровано 87 релігійних центрів та 292 релігійних управління (єпархії, дієцезій тощо), які представляють понад 50 різних конфесійних напрямків. Також функціонує 32 792 зареєстровані місцеві релігійні громади, 516 монастирів, 365 релігійних місій, 78 братств, 198 духовних навчальних закладів, 12 406 недільних шкіл. Згідно з офіційною статистикою, на сьогодні релігійними справами опікуються 31 781 священнослужитель, з яких іноземцями є 693 особи. Зберігається тенденція до щорічного незначного зростання кількості релігійних організацій (близько 0,5-1,8% на рік).

Ці офіційні дані не враховують релігійні організації на незаконно анексованій Росією території України – в АР Крим (2083 – у 2014 р.) та м. Севастополь (137 – у 2014 р.)[3], де за даними моніторингової місії ОБСЄ та правозахисників дедалі погіршується ситуація зі свободою релігії та вираження поглядів[4]. Також ця статистика не відображає реальну релігійну ситуацію в Донецькій та Луганській областях. Тому заявлене незначне зростання кількості релігійних організацій на цих територіях не кореспондується з даними моніторингу про закриття, міграцію в інші регіони України та перехід у підпілля тих релігійних громад, що зазнали цілеспрямованих переслідувань з боку проросійських сил та сепаратистів, як це зазначено в доповіді правозахисників «Коли Бог стає зброєю»[5].

Згідно з результатами дослідження, проведеного у лютому 2015 р. групою соціологічних компаній – РЕЙТИНГ, SOCIS, Центр Разумкова та КМІС, більшість опитаних українців (74%) вважають себе православними, 8% – греко-католиками, по 1% – римо-католиками та протестантами. Просто християнами себе вважають майже 9% опитаних, не відносять себе до жодного з релігійних віросповідань 6%, а ще 1% респондентам було важко відповісти (рис. 1).

На відміну від соціологічних досліджень попередніх років, нові дані свідчать про зміну конфесійної самоідентифікації православних віруючих. Тепер серед тих, хто вважає себе православними, відносна більшість (38%) вважають себе прихожанами Української православної церкви Київського Патріархату, і майже вдвічі менше (20%) – Української православної церкви (Московського Патріархату). При цьому, лише 1% православних відносять себе до Української автокефальної православної церкви, а решта 39% – вважають себе просто православними, без конкретної конфесійної належності (рис. 2)[6].

---

1 Підготовлено *Максимом Васіним*, виконавчим директором Інституту релігійної свободи (м. Київ)

2 Наказ Міністерства культури України від 13 березня 2015 р. № 126 «Щодо підготовки та затвердження статистичного та інформаційного звітів за 2014 рік з питань релігій та державно-конфесійних відносин»: http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/401816

3 *Васин М. С.* Религиозная карта Крыма – инфографика. – Режим доступу: http://mvasin.org.ua/2014/04/459

4 Звіт Місії ОБСЄ з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму: свобода віросповідання. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1604:1&catid=46:ocse&Itemid=73&lang=uk

5 Правозахисники зібрали факти релігійних переслідувань на окупованому Донбасі. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1557:1&catid=38:pub&Itemid=65&lang=uk

6 Терміни проведення опитування: 1–17 лютого 2015 р. Вибірка репрезентує доросле населення. Загалом було опитано 25 000 респондентів (по 1000 на область). Помилка репрезентативності дослідження: для національних показників – не більше 0,9%, для обласних – не більше 3,1%. – Режим доступу: http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_religion_report_042015.2.pdf


Скажіть, будь ласка, до якої релігії Ви себе відносите?
1,1%
0,7%
6,1%
0,9%
8,5%
0,8%
8,1%
73,7%
Православ`я
Греко-католицизм
Римо-католицизм
Протестантські та Євангелічні церкви
Я просто християнин
Інше
Не відношу себе до жодного з релігійних віросповідань
Важко відповісти
група РЕЙТИНГ, SOCIS, Центр Разумкова, КМІС | Релігійні вподобання населення | квітень 2015

Рис. 1


Скажіть, будь ласка, до якої релігії Ви себе відносите?
Православ`я
Греко-католицизм
Римо-католицизм
Протестантські та Євангелічні церкви
Я просто християнин
Не відношу себе до жодного з релігійних віросповідань
Важко відповісти
Україна 74 8 9 6
Південь 81 7 9
Центр 81 11 5
Схід 78 11 9
Донбас 69 13 12
Захід 59 30 4
Волинська 97 1
Рівненська 91 5 2
Черкаська 89 5 3
Чернігівська 87 9 2
Чернівецька 86 2 5 2
Сумська 85 7 5
Житомирська 85 9 2
Одеська 84 6 8
Вінницька 84 7 6
Дніпропетровська 83 9 5
Миколаївська 80 8 11
Київська 80 9 7
м.Київ 79 6 11
Хмельницька 78 3 6 7
Кіровоградська 76 17 5
Харківська 76 13 8
Херсонська 75 10 10
Запорізька 73 10 16
Луганська 71 8 18
Донецька 69 15 10
Закарпатська 68 19 7 3
Полтавська 66 26 5
Тернопільська 36 52 3 6
Івано-Франківська 35 57 6
Львівська 30 59 6
група РЕЙТИНГ, SOCIS, Центр Разумкова, КМІС | Релігійні вподобання населення | квітень 2015

Рис. 2

Протягом 2015 р. збереглася конфліктність у міжправославних відносинах, пов'язана із майновими суперечками під час зміни юрисдикції православними громадами. Кількість конфліктних точок сягнула 70, які найчастіше виникали у випадках переходів релігійної громади з юрисдикції Московського до Київського Патріархату.

Реформи у сфері релігійної освіти та виховання

4 серпня 2015 р. набув чинності Закон України № 498-VIII щодо заснування релігійними організаціями навчальних закладів (проект №1447). Відтепер зареєстровані релігійні організації можуть бути засновниками (власниками) дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних, професійно-технічних та вищих навчальних закладів. Такі заклади матимуть статус приватних та проходитимуть процедуру ліцензування в Міністерстві освіти і науки України на рівні з іншими приватними навчальними закладами, заснованими громадськими об'єднаннями, благодійними фондами, підприємствами чи фізичними особами[1].

Таким чином, Парламент усунув багаторічну дискримінацію релігійних організацій та здійснив «декомунізацію в освітній сфері», як висловився один із авторів ініціативи[2]. При цьому озвучені у ЗМІ закиди про нібито порушення такими законодавчими змінами конституційної норми про відокремлення школи від церкви є безпідставними. Не тільки з огляду на досвід демократичних країн Європи та США, але й зважаючи на норму статті 6 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації», де зазначено: «державна система освіти в Україні відокремлена від церкви (релігійних організацій), має світський характер». Враховуючи зазначене, зміни до ст.6 ЗУ «Про освіту», внесені Законом № 498-VIII, передбачають, що на засновані релігійними організаціями приватні навчальні заклади не поширюється принцип світськості освітнього процесу, проте вони все одно повинні забезпечувати науковий характер освіти.

Однак до цього часу КМУ не вніс відповідні доповнення, необхідні для реалізації цих законодавчих змін, до Постанови № 228 «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів» від 05.04.1994 р.

Створення капеланської служби у Збройних Силах України

На виконання урядового розпорядження Міністерство оборони України у січні 2015 р. затвердило Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України[3]. Його розробка відбувалася в тісній взаємодії з представниками заінтересованих церков і релігійних організацій, які входять до складу Ради у справах душпастирської опіки при Міноборони.

Положення визначає порядок призначення та діяльності, головні завдання, права і обов'язки підрозділів і посадових осіб з питань служби військового духовенства (капеланства), органів військового управління та військових священиків (капеланів). Додатком до Положення є Кодекс військового священика, який передбачає низку обов'язків для капеланів. Зокрема, не допускати міжконфесійних поділів та суперечок, поважати релігійні переконання та традиції віруючих військовослужбовців як і право на свободу світогляду невіруючих.

Військовими священиками (капеланами) можуть бути особи, запропоновані релігійними організаціями, що входять до складу Ради у справах душпастирської опіки при Міноборони. Вони мають відповідати критеріям, встановленим у Положенні, та після відбору призначаються на посади працівників Збройних Сил

[1] ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо заснування релігійними організаціями навчальних закладів» № 498-VIII від 02.06.2015 р.: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/498-19

[2] Декомунізація освіти: Церкви отримали право створювати школи і університети: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1563:1&catid=34:ua&Itemid=61

[3] Наказ Міністерства оборони України № 40 від 27.01.2015 р. «Про затвердження Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України»: http://www.mil.gov.ua/content/other/MOU40_2015.pdf

України для задоволення релігійних потреб особового складу. Відповідно до норм міжнародного гуманітарного права вони не можуть застосовувати зброю.

Окрім цього, Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.11.2014 р. № 1361 у Класифікатор професій додано нову професію, за якою забезпечується душпастирська опіка військовослужбовців і резервістів Збройних Сил, Національної гвардії та Державної прикордонної служби[1].

Розпорядження Кабміну від 02.07.2014 р. № 677-р передбачає створення капеланської служби не тільки у війську, а й у Національній гвардії та Державній прикордонній службі України. Однак на даний момент прогрес у цьому питанні демонструє лише Міноборони, хоча і там процес створення профільної структури та набору штату йде доволі повільно.

На розгляд Верховної Ради вносилося кілька законопроектів, спрямованих на врегулювання діяльності священиків-капеланів у військових формуваннях. Найбільш вдалим з них є проект Закону № 1153, який у 2014 р. розроблявся за участі представників Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій, експертів, посадових осіб профільних міністерств[2]. Однак протягом 2015 р. проект так і не був розглянутий навіть у профільному парламентському комітеті, не кажучи вже про перше читання.

Забезпечення релігійної свободи у закладах пенітенціарної системи. Гарантування таємниці сповіді

Верховна Рада 14 травня 2015 р. прийняла Закон України № 419-VIII, спрямований на врегулювання діяльності священнослужителів (капеланів) в органах та установах Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтСУ)[3]. Ці зміни регламентують діяльність священиків-капеланів щодо здійснення душпастирської опіки серед арештованих і засуджених до позбавлення волі осіб (проект № 1154).

Закон встановлює, що зустрічі священнослужителів (капеланів) із засудженими надаються у час, вільний від роботи (навчання) засуджених, без обмеження кількості зустрічей у місці, визначеному адміністрацією установи виконання покарань. Подібна норма запроваджується також для осіб, арештованих на час проведення слідчих дій у кримінальних справах. Для координації заходів душпастирської опіки засуджених ДПтСУ створила дорадчий орган, до складу якого запрошено представників заінтересованих церков та інших релігійних об'єднань.

Варто відзначити, що у розробці цих законодавчих змін ще у 2013 р. брали участь представники Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій, Інституту релігійної свободи та ДПтСУ[4]. Парламент також врахував пропозиції діючих священиків-капеланів щодо необхідності законодавчого забезпечення права арештованих і засуджених на таємницю сповіді, яке полягає у забороні «*оприлюднювати, фіксувати технічними засобами та відтворювати будь-яку інформацію, отриману зі сповіді». При цьому «відомості, отримані зі сповіді не можуть бути предметом досудового розслідування, досудового слідства чи кримінального провадження, використовуватися як доказ». Ці положення є важливою новацією, здатною підвищити рівень забезпечення свободи релігії як в закладах пенітенціарної системи, так і під час організації слідчих дій у кримінальному процесі.*

---

1 Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження зміни до національного класифікатора України ДК 003:2010» від 18.11.2014 р. № 1361. – Режим доступу: http://consultant.parus.ua/_doc_view.asp?rnx=09DDU3c9ca99690af59316ca5546f4cafc4b6

2 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо запровадження інституту священнослужителів (капеланів) у військових, правоохоронних органах), реєстр. № 1153 від 02.12.2014 р.– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52590

3 ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання діяльності священнослужителів (капеланів) в органах та установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України» № 419-VIII від 14.05.2015 р.– Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/419-viii

4 Законопроект надасть право заарештованим і засудженим на душпастирську опіку капеланів.– Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1276:1&catid=34:ua&Itemid=61

Проведення публічних мирних зібрань релігійного характеру

У частині 5 статті 21 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації» залишається чинною застаріла норма про необхідність отримання дозволів у місцевої влади на проведення публічних мирних зібрань релігійного характеру за 10 днів до бажаної дати їх проведення. Така норма суперечить положенням статті 39 Конституції України, де закріплено повідомний порядок організації мирних зібрань без обмежень щодо строку сповіщення про них органів влади. Положення цієї статті були розтлумачені Конституційним Судом України[1]. При цьому стаття 24 Конституції гарантує рівність конституційних прав і свобод громадян, в тому числі без дискримінації за релігійною ознакою.

Однак, попри пряму невідповідність Конституції, в заявах і рішеннях посадових осіб місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування досі трапляються вимоги до релігійних організацій, ґрунтовані на застарілій нормі Закону щодо необхідності отримання ними дозволів на публічні мирні заходи – чи то на вулицях, чи навіть в орендованих приміщеннях.

У зв'язку з цим 26 жовтня 2015 р. Уповноважений ВРУ з прав людини В. Лутковська внесла до Конституційного Суду України подання щодо неконституційності частини 5 статті 21 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації». У конституційному поданні Омбудсмена наголошується, що реалізація права на свободу світогляду і віросповідання у формі публічного богослужіння, релігійного обряду, церемонії або процесії має здійснюватись на підставі конституційних приписів, закріплених у статті 39 Конституції України[2]. Такий рішучий крок на захист права віруючих та релігійних громад на мирні зібрання може стати більш ефективним заходом правозахисту, ніж багаторічне очікування від Верховної Ради відповідних законодавчих змін.

Забезпечення права на альтернативну (невійськову) службу під час мобілізації

Незважаючи на те, що військова мобілізація триває в Україні вже понад півтора року, за цей час ані Уряд, ані парламент не вжили належних заходів для того, щоб усунути прогалини в законодавстві у сфері практичного забезпечення конституційної гарантії на заміну військового обов'язку альтернативною (невійськовою) службою[3].

Проблеми виникають у зв'язку із тим, що ЗУ «Про альтернативну (невійськову) службу» передусім стосується призову на строкову військову службу та військові збори, натомість чітко не регламентує порядок заміни військового обов'язку альтернативною службою під час мобілізації. У зв'язку із чисельними скаргами Генеральний штаб Збройних Сил України погодився із тим, що до законодавчого врегулювання цього питання варто за аналогією застосовувати механізм, передбачений Законом для проходження альтернативної служби у мирний час. Відповідне розпорядження було доведено до військових комісаріатів.

Водночас іншою проблемою, яка пов'язана із законодавчою прогалиною у цій сфері, є системні відмови структурних підрозділів у справах праці місцевих державних адміністрацій розглядати заяви мобілізованих про підтвердження їх права на альтернативну службу. Таким чином, створюється замкнене коло, в яке потрапляють мобілізовані віруючі громадяни, наслідком чого подекуди стає їх кримінальне переслідування зі звинуваченням в ухиленні від мобілізації на військову службу. При цьому судова практика з цього питання також вельми неоднозначна.

---

[1] Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19.04.2001 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01

[2] Валерія Лутковська внесла конституційне подання до КСУ щодо відповідності Конституції України частини п'ятої статті 21 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації». – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/31115-kh-valeriya-lutkovska-vnesla-konstitutsijne-podannya-do-ksu-schodo-vidpov/

[3] Частина 4 статті 35 Конституції України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

З одного боку, виправдувальний вирок Новомосковського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 13.11.2014 р. щодо мобілізованого віруючого з громади Свідків Єгови знайшов підтвердження і в апеляційній, і в касаційній інстанції[1]. З іншого боку, є чимало прикладів того, коли суди ігнорують положення Конституції України та у постановлених вироках аргументують свою позицію відсутністю законодавчих норм, які дозволяли б звільняти від військової служби тих мобілізованих, чиї релігійні переконання не допускають користування зброєю.

Як приклад, ухвала Апеляційного суду Рівненської області від 17.11.2015 р., згідно з якою повторний перегляд вироку після зауважень суду касаційної інстанції мав наслідком лише пом'якшення способу виконання вироку, а право мобілізованого віруючого на альтернативну службу і надалі судом заперечувалося[2].

10 вересня 2015 р. Тернівський районний суд м. Кривий Ріг засудив на 2 роки позбавлення волі з іспитовим строком віруючого, який *«відмовився від призову за мобілізацією у зв'язку з тим, що за своїми релігійними переконаннями не може брати зброю в руки»*. У тексті вироку суд навіть не згадує про право громадянина на альтернативну службу, а лише вказує, що заперечення на підставі релігійних переконань відсутні у статті 23 ЗУ «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» серед підстав для звільнення від призову на військову службу[3].

Іншим дискусійним питанням є те, наскільки Закон та підзаконні акти можуть звужувати конституційну гарантію про заміну військового обов'язку альтернативною службою. Зокрема, затверджений Постановою КМУ від 10.11.1999 р. № 2066 Перелік релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю, жодного разу не переглядався. Хоча за цей час в Україні було зареєстровано близько 13 тисяч нових релігійних організацій. Інше питання – чи можуть скористатися конституційним правом на альтернативну службу члени незареєстрованих релігійних громад або віруючі, які, на відміну від віровчення їх конфесії, мають особисті заперечення совісті щодо використання зброї або пацифістські переконання.

Як приклад, Новоград-Волинський міськрайонний суд Житомирської області виніс виправдувальний вирок офіцеру запасу, який під час мобілізації виявив бажання проходити альтернативну (невійськову) службу, посилаючись на те, що він є активним прихожанином чоловічого монастиря православної церкви[4]. Однак за скаргою прокурора Апеляційний суд Житомирської області скасував цей виправдувальний вирок та звернув увагу на те, що православні громади не знаходяться у затвердженому Урядом Переліку релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю. У підсумку, щодо цього підсудного було постановлено новий вирок – за умисне невиконання наказу, а не по статті щодо ухилення від мобілізації[5].

Проблематика мобілізації віруючих ставала предметом розгляду також і в адміністративному провадженні. Наприклад, 11 червня 2015 р. Харківський окружний адміністративний суд повністю задовольнив позов віруючого, якого військкомат мобілізував до війська, незважаючи на його прохання про альтернативну (невійськову) службу. Суд визнав незаконним рішення про його призов та факт вручення йому повістки про направлення до військової частини. У судовому рішенні зазначено, що на час призову позивача за мобілізацією на території України не оголошено ані воєнного, ані надзвичайного станів, за умови яких законом можуть встановлюватися окремі обмеження конституційних прав і свобод громадян із зазначенням строку цих обмежень. При цьому норми Конституції необхідно застосовувати як норми прямої дії[6].

---

1 Вирок Новомосковського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 13.11.2014 р. у справі № 183/6316/14. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41351969

2 Ухвала Апеляційного суду Рівненської області від 17.11.2015 р. у кримінальному провадженні № 12014180050000848. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53569572

3 Вирок Тернівського районного суду м. Кривий Ріг від 10.09.2015 р. у кримінальному провадженні №12015040760001335. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50010577

4 Вирок Новоград-Волинського міськрайонного суду Житомирської області від 03.04.2015 р. у кримінальному провадженні № 42014060360000185. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43579708

5 Ухвала Апеляційного суду Житомирської області від 12.10.2015 р. у кримінальному провадженні № 42014060360000185. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52155627

6 Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 11.06.2015 р. у справі № 820/5487/15. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45105474

Також Рівненський окружний адміністративний суд 14 квітня 2015 р. зобов'язав Здолбунівську районну державну адміністрацію повторно розглянути заяву мобілізованого віруючого про звільнення його від військової служби під час мобілізації за релігійними переконаннями. Суд наголосив, що «*аналіз чинного законодавства дає підстави для твердження, що військову службу під час мобілізації для віруючих громадян, які заявили про неможливість її проходження з підстав суперечності їхнім релігійним переконанням, можна замінити на проходження альтернативної (невійськової) служби*»[1]. Такий висновок підтверджує також практика ЄСПЛ у справах «Баятян проти Вірменії», «Бухаратян проти Вірменії», «Цатурян проти Вірменії», «Стефанов проти Болгарії», «Ерчєп проти Туреччини».

Підсумовуючи, варто наголосити на необхідності невідкладного вжиття КМУ та ВРУ заходів, спрямованих на законодавче забезпечення конституційного права на заміну військового обов'язку альтернативною (невійськовою) службою під час мобілізації, а також звільнення священнослужителів зареєстрованих релігійних організацій від мобілізації на військову службу. Тим більше, що деякі законодавчі ініціативи з цього приводу вже подані на розгляд Парламенту[2], оскільки наявність такого законодавчого пробілу дедалі частіше стає підставою для еміграції та прохань українських громадян про притулок у країнах Західної Європи та Північної Америки, що додатково підтверджує актуальність цієї проблематики.

Набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи

На необхідності удосконалення процедури державної реєстрації релігійних організацій окремо зазначено в Указі Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини»[3]. Інститут релігійної свободи запропонував практичні заходи щодо цього до відповідного Плану дій на виконання Національної стратегії. У першу чергу рекомендується налагодити обмін інформацією та взаємодію між органами влади, уповноваженими реєструвати статути релігійних організацій, з державними реєстраторами, які вносять дані про них до Єдиного державного реєстру. Однак головним чинником існуючих складнощів є неузгодженість різних законодавчих актів, яку можна усунути лише за допомогою Верховної Ради.

Цю давню проблему неузгодженості двох процедур на шляху до здобуття релігійними організаціями статусу юридичної особи (реєстрація статуту та державна реєстрація) намагається вирішити і Міністерство культури України. Створена у березні 2015 р. Експертна рада з питань свободи совісті та діяльності релігійних організацій при Департаменті у справах релігій і національностей Мінкультури напрацювала проект Методичних рекомендацій щодо реєстрації статутів (положень) релігійних організацій в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, Раді міністрів АР Крим. Після остаточних узгоджень проект буде спрямований на реєстрацію до Мінюсту.

Податкова політика щодо релігійних та інших неприбуткових організацій

14 травня 2015 р. Верховна Рада прийняла Закон України № 420-VIII «Про внесення зміни до статті 266 Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування нерухомості релігійних організацій» (проект № 2226)[4]. Від оподаткування звільнено лише ті об'єкти нерухомості релігійних організацій та заснованих ними добродійних закладів, які не використовуються для виробничої та господарської діяльності.

---

1 Постанова Рівненського окружного адміністративного суду від 14.04.2015 р. у справі № 817/818/15. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43710494

2 *Максим Васін.* Альтернативна (невійськова) служба: шлях реформ або вироків? / максим Васін. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/analytic/60964/

3 Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини».– Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364

4 ЗУ «Про внесення зміни до статті 266 Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування нерухомості релігійних організацій» № 420-VIII від 14.05.2015 р.– Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/420-viii

У такий спосіб Парламент зважив на заклики громадськості щодо усунення передумов для дискримінаційних рішень місцевих рад, які подекуди зменшували податковий тягар вибірково – лише для окремих релігійних громад чи конфесій.

Крім цього, 17 липня 2015 р. Парламент ухвалив ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових організацій» (проект № 2049), на підтримку якого виступав Український незалежний центр політичних досліджень. Цим Законом врегульовано питання оподаткування неприбуткових організацій, визначено їх перелік та умови для набуття неприбуткового статусу. Згідно з прийнятими змінами, до неприбуткових організацій серед інших належать громадські об'єднання, політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, благодійні організації, спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб[1].

ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (проект № 2983), прийнятий 26 листопада 2015 р., вдосконалює порядок інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром та інформаційними системами державних органів. Зокрема, під час проведення державної реєстрації юридичної особи, в тому числі релігійної організації, за бажанням заявника може подаватись заява про включення її до Реєстру неприбуткових установ та організацій, електронна копія якої буде передаватись до органів Державної фіскальної служби[2]. Очікується, що такий підхід пришвидшить процес отримання релігійними організаціями неприбуткового статусу, який є передумовою звільнення їх пожертв від оподаткування.

9. Висновки

Ситуацію зі свободою думки, совісті та релігії в Україні у 2015 р. в цілому можна охарактеризувати як позитивну. Достатньо високий загальний рівень релігійної свободи поєднується з наявністю низки довготривалих проблем та деяким поступом у їх законодавчому вирішенні. Натомість, на тимчасово окупованих російською владою територіях України – на півострові Крим та частині Донецької та Луганської областей – зберігається загрозлива ситуація з фундаментальними правами людини, що підтверджується висновками моніторингових досліджень як правозахисних організацій і незалежних журналістів, так і міжнародними спостерігачами та місіями.

Загалом в Україні достатньою мірою свободу релігії можуть реалізувати громадяни усіх віросповідань, як і скористатися конституційним правом не сповідувати ніякої релігії. Відповідно до ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації» звершувати богослужіння, обряди та вести іншу релігійну діяльність можна без повідомлення органів державної влади про створення релігійної громади. Набуття статусу юридичної особи для релігійної громади передбачає подання заяви від щонайменше 10 громадян та проходження двох етапів реєстрації: спочатку статуту – в обласній державній адміністрації, Раді Міністрів АР Крим, КМДА чи СМДА, а потім – державної реєстрації за місцезнаходженням.

Україна позиціонує себе як багатоконфесійна держава, в якій всі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Поняття державної чи традиційної церкви відсутнє в законодавстві України, як і поняття секти чи деструктивного культу. Церкви і релігійні організації в Україні відокремлені від держави та не виконують державних функцій, а держава у свою чергу не втручається у законну діяльність релігійних організацій та поважає їх традиції та внутрішні настанови. Ці конституційні положення складають основу світськості державної влади, її світоглядної, віросповідної та конфесійної нейтральності.

[1] ВРУ ухвалила ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових організацій»: http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/114123.html

[2] Проект Закону про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, реєстр. № 2983 від 02.06.2015 р.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55405

За останні 20 років в Україні накопичився значний досвід міжрелігійного діалогу та співробітництва, зокрема у форматі самоврядних міжконфесійних рад, таких, як Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій, Рада Євангельських Протестантських Церков України та інші. Водночас діяльність консультативно-дорадчих міжконфесійних рад при профільних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування є корисною як для міжконфесійного порозуміння, так і для налагодження діалогу і взаємодії між владою та громадськістю.

Рекомендації:

1. ВРУ із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій сформувати засади загальнонаціональної державної політики у сфері забезпечення свободи совісті та віросповідання, які мають ґрунтуватися на демократичних принципах і забезпечувати повноцінну участь релігійних організацій у суспільному житті, зокрема шляхом прийняття ЗУ «Про концепцію державно-конфесійних відносин в Україні».

2. КМУ відновити роботу Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій для вирішення питань, які потребують міжвідомчої взаємодії (забезпечення конституційного права громадян на альтернативну службу під час мобілізації, обмін інформацією між органами реєстрації статутів релігійних організацій та державними реєстраторами, спрощення процедури розмитнення і розподілу гуманітарної допомоги тощо).

3. КМУ із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити та подати до Верховної Ради проекти законів про забезпечення конституційного права громадян на заміну військового обов'язку під час мобілізації альтернативною (невійськовою) службою та про звільнення священнослужителів зареєстрованих релігійних організацій від мобілізації на військову службу.

4. Верховній Раді прийняти проект Закону № 1153 щодо запровадження інституту священнослужителів (капеланів) у військових і правоохоронних органах, чим створити належну законодавчу основу для розвитку в Україні капеланської служби з метою задоволення релігійних потреб військовослужбовців і працівників правоохоронних органів.

5. Міністерству культури України із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити та подати до Верховної Ради проект Закону про удосконалення процедури набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи шляхом узгодження між собою чинних законодавчих актів у цій сфері.

ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ[1]

Нажаль, 2015 р. не відзначився суттєвими змінами у сфері запобігання та протидії дискримінації, скоріше спостерігалися вже звичні скандали навколо цієї теми та бажання влади уникнути рішучих дій. Повторюючи висновки звіту «Права людини в Україні» за 2014 рік, важливо нагадати про необхідність системної роботи з боку державних органів та припинення спекулювання темою захисту від дискримінації. При цьому така системна робота повинна включати в себе не лише чіткі плани дій кожного окремого органу державної влади в межах власної компетенції, а й системну співпрацю між органами державної влади на різних рівнях, партнерство з громадянським суспільством та діалог із вразливими групами.

Пам'ятаючи про те, що розвиток антидискримінаційного права зумовлений бажанням влади формально виконати умови Плану дій з лібералізації візового режиму, у 2015 р. українці отримали лише одну законодавчу зміну – внесення ознак «сексуальна орієнтація» та «ґендерна ідентичність» до переліку ознак в Кодексі законів про працю (листопад 2015 р.). Це відбулося лише під тиском чергового звітування до Європейської Комісії щодо виконання зобов'язань у рамках Плану з лібералізації візового режиму. Важливо відзначити, що внесення змін відбулося до старого Кодексу законів про працю, в той час як Україна декларує бажання приймати новий Кодекс, що автоматично означає необхідність повторного внесення туди ознак «сексуальна орієнтація» та «гендерна ідентичність», адже на сьогодні жоден із запропонованих проектів змін не містить цих ознак. Очікується, що з огляду на процес прийняття антидискримінаційної поправки в листопаді цього р. це буде надзвичайно складним завданням.

Суспільно-політична дискусія протягом 2015 р. щодо цієї поправки означилась вже, на жаль, звичною хвилею гомофобії та не менш звичною хвилею маніпулювання громадською думкою та втручанням церкви у справи держави. Голосування стало можливим лише після тривалих умовлянь депутатів і цілих фракцій, з урахуванням доволі неоднозначних з точки зору універсальності та непорушності прав людини заяв Президента[2]:

«Як Президент, як православний християнин, як людина, що вже одружений 31 рік і дуже любить свою дружину, як батько чотирьох дітей, я виступаю за збереження сімейних цінностей, традиційних для українського суспільства. Але як Гарант Конституції я категорично проти дискримінації кого-небудь з українських громадян за будь-якою ознакою»

та Спікера Парламенту[3]:

«Мы выступаем с вами за семейные ценности и ни в коем случае, я слышу какие-то фейки, которые говорят о том, что в Украине могут быть хоть какие-то однополые браки. Не дай Бог, чтобы это состоялось, и мы никогда не будем это поддерживать».

Загалом варто відзначити, що попри те, що Європейська Комісія (далі – ЄК) у своїх періодичних звітах проявляє абияку креативність, намагаючись оцінити прогрес України в цій сфері, на жаль, українська влада на таку креативність неспроможна, тому уперто продовжує демонструвати досить незначні успіхи. Так, ЄК

---

[1] Розділ підготовлено *Іриною Федорович*, спів-координаторкою Проекту «Без Кордонів» ГО Центр «Соціальна Дія» та експерткою Коаліції з протидії дискримінації в Україні.

[2] Повний текст за посиланням. – Режим поступу: http://www.rbc.ua/ukr/news/poroshenko-neobhodimo-vvesti-zapret-diskriminatsiyu-1447103425.html

[3] Повний текст за посиланням. – Режим поступу: http://fakty.ua/208547-rada-s-shestogo-raza-vse-zhe-progolosovala-antidiskriminacionnuyu-popravku-v-trudovoj-kodeks

позитивно оцінює роботу Уповноважено ВРУ з прав людини у сфері запобігання та протидії дискримінації, водночас відмічаючи недостатність ресурсів останнього та той факт, що просвітницьку та інформаційну роботу ведуть лише інституції громадянського суспільства на кошти іноземних донорів, тоді як Уряд продовжує ігнорувати необхідність такої роботи.

У п'ятій періодичній доповіді щодо виконання Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму у травні 2015 р. Європейська Комісія зазначає, що «досягнення індикаторів успіху в цій сфері можна вважати частково задовільним із гарним прогнозом на майбутній прогрес». Однак серед рекомендацій, на які експерти ЄК звертають увагу Уряду України, повторюються вже звичні за останні роки пункти:

– переглянути та розширити спроможність та відповідно бюджет Уповноваженого ВРУ з прав людини;

– розпочати розробляти та впроваджувати політику із запобігання та протидії дискримінації та відповідно знайти для цього кошти в державному та місцевих бюджетах;

– внести зміни до Кодексу законів про працю та розширити перелік ознак в ньому, включивши сексуальну орієнтацію;

– активізувати інформаційну антидискримінаційну кампанію;

– прийняти державну стратегію з запобігання та протидії дискримінації;

– забезпечити суддям, правоохоронним органам та прокурорам системне навчання у цій сфері, включаючи політику запобігання дискримінації та залучення до співпраці міжнародних організацій.

Варто зазначити, що з моменту публікації 5-го звіту декілька рекомендацій було виконано: збільшено фінансування роботи Уповноваженого ВРУ з прав людини; внесено зміни до Кодексу законів про працю; ухвалено Національну стратегію з прав людини та План дій, який детально розписує завдання щодо запобігання та протидії дискримінації в усіх сферах суспільного життя та відповідно щодо всіх дискримінованих груп. Однак на цьому прогрес зупинився.

У рамках Універсального періодичного огляду ООН, який Україна проходила в 2012 р. (2-й цикл), рекордну кількість рекомендацій становили рекомендації щодо покращення ситуації із запобіганням та протидією дискримінації та рекомендації щодо окремих вразливих груп (ЛГБТ, національні меншини, зокрема кримські татари та роми, люди з інвалідністю, біженці тощо). Загалом було отримано 59 рекомендацій, більшість з них була прийнята державою. На жаль, громадські організації, зокрема Коаліція з протидії дискримінації, готуючи проміжний звіт до Комітету у червні 2015 р. були змушені констатувати, що більшість із цих рекомендацій не була виконана державою.

Ще на початку 2013 р., після підтвердження переліку прийнятих рекомендацій, за ініціативи громадськості та за лідерства Міністерства юстиції України була створена робоча група, до якої входили представники ЦОВВ та громадські активісти, було проведено робочі засідання та створено «дорожню карту» для держави, щоб оптимізувати процес виконання рекомендацій. На жаль, після подій Євромайдану ця робота припинися, а міністерства більше не висловлювали готовності повертатися до виконання «дорожньої карти» та рекомендацій ООН.

На сьогодні коротка оцінка стану виконання рекомендацій ООН виглядає наступним чином:

1. Рекомендація 97.18 та інші щодо відхилення будь-яких законів, що обмежують свободу слова для ЛГБТ не були прийняті державою, однак виконані в 2014 та 2015 рр., коли з розгляду Верховної Ради були зняті законопроекти № 8711, № 10290 та №1155.

2. Рекомендація 97.25 та інші, що стосуються прийняття законодавства, яке б явно захищало ЛГБТ від дискримінації не були виконані, жодного разу до проектів андискримінаційного закону не було включено ознак «сексуальна орієнтація», «гендерна ідентичність»[1].

[1] Дивись заяву КПД з цього приводу за посиланням. – Режим поступу: http://antidi.org.ua/ua/activity/application/280-zvernennya-kpd-shchodo-zakonoproektu-4581;
та іншу заяви з приводу загального розвитку антидискримінаційного законодавства у 2014 р. та його недоліки. – Режим поступу: http://antidi.org.ua/ua/activity/application/292-na-shlyakhu-do-zmin-povilnyy-ale-vazhlyvyy-rozvytok-antydyskryminatsiynoho-zakonodavstva-v-ukrayini

3. Рекомендація 97.26 та інші щодо прийняття антидискримінаційного закону – виконані. Питанням залишається гармонізація системи національного права для ефективної роботи та відповідно практичне впровадження закону. Адже вважати досягненням лише існування закону на папері не достатньо; крім іншого, закон визначає обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування з запобігання та протидії дискримінації та створює простір для розробки та запровадження позитивних дій, чого бракує за період 2012–2015 рр.

4. Рекомендація 97.38 та інші щодо створення та роботи інституційного механізму з запобігання расової дискримінації не були виконані, навіть на рівні будь-яких ініціатив чи обговорень.

5. Рекомендація 97.58 та інші щодо програм, спрямованих на запобігання расизму та боротьбу з ними та іншими формами дискримінації не були виконані.

6. Рекомендація 97.105 та інші щодо активізації розслідування злочинів на ґрунті ненависті не були виконані. Незважаючи на те, що в 2013 р. Україна нарешті підписала меморандум про співробітництво із БДІПЛ/ОБСЄ, який передбачає навчання правоохоронних органів щодо запобігання та протидії злочинам на ґрунті ненависті, таке навчання не було розпочато. Єдиним досягненням можна вважати внесення до курсу підготовки нової патрульної служби у містах Києві, Одесі, Львові та Харкові дисципліни «Толерантність та недискримінація», яка також включає в себе розділ запобігання злочинам на ґрунті ненависті.

7. Рекомендація 97.140 та інші стосовно прав національних меншин корінних народів взагалі та кримських татар зокрема, не виконані.

Повертаючись до проблеми відсутності в державі національної чи то стратегії, чи то політики з запобігання та протидії дискримінації, важливим зрушення чи то можливістю в майбутньому мати таку стратегію на сьогодні є підписання Національної стратегії з прав людини (далі – НСПЛ) в серпні 2015 р..

Після підписання НСПЛ Президент дав доручення КМУ разом із громадянським суспільством розробити в 3-місячний термін План дій, який би у свою чергу деталізував Стратегію та ставив чіткі завдання кожному ЦОВВ. Процес розробки Плану був складним, включення до нього всіх актуальних проблем, чи то скоріше деталізація завдань НСПЛ, особливо в частині, яка стосується проблеми дискримінації та захисту окремих вразливих груп, викликали занадто палкі дискусії та протистояння з боку ЦОВВ. На сьогодні прийнятий План – це своєрідний компроміс між урядом, експертами та всіма іншими зацікавленими сторонами.

Протягом 2015 р. в Україні працювала Конституційна Комісія, результатом роботи якої має стати проект нової Конституції. Станом на листопад 2015 р., Комісія напрацювала новий розділ ІІ проекту Конституції. З точки зору експертів громадянського суспільства, внесення змін до статей, що стосуються проблеми дискримінації, є цілком логічними. Після оприлюднення чернетки розділу ІІ, з метою донесення своєї позиції та намагаючись вплинути на процес та покращити нову редакцію, Коаліція з протидії дискримінації звернулась до членів Комісії з таким листом:

«В статті 42 запропонованої редакції Конституції про заборону дискримінації експліцитно згадано наступні ознаки: статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних та інших поглядів, належності до корінних народів та національних меншин, майнового стану, походження, обмеженої працездатності, віку або за іншою ознакою.

Ми безперечно вітаємо збереження відкритого переліку ознак (фраза «або за іншою ознакою») та додавання таких ознак як «генетичні характеристики» та «належність до корінних народів», що свідчить про врахування тенденцій розвитку антидискримінаційного права в світі та їх відображення в проекті української Конституції.

Однак вважаємо за потрібне звернути увагу членів Комісії на невідповідність цього переліку (принаймні в деяких формулюваннях) тому переліку ознак, який міститься в ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (перелік, запропонований авторами, вужчий), не коректно підібрані формулювання для визначення певних ознак, що може призвести до ускладнень в трактуванні Конституції пізніше, та на неврахуванні кількох важливих ознак, які мають бути експліцитно вказані в Конституції, якщо Україна йде шляхом розвитку визнання важливості дотримання та захисту прав людини.

Тому ми пропонуємо перелік ознак в статті 42 викласти в такій редакції:

раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, стану здоров'я, генетичних характеристик, етнічного та соціального походження, належності до національних меншин чи корінних народів, членства у профспілках, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, сексуальної орієнтації, ґендерної ідентичності, мовними або іншими ознаками

Тому ми вважаємо за необхідне звернути увагу членів Комісії на ще одну фразу з запропонованої редакції статті 42, а саме:

«Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції та законами України, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою ...»

В світлі вищезазначеного, на нашу думку з редакції слід прибрати слова «за будь-якою» та викласти цю фразу в такій редакції:

«Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції та законами України, має бути забезпечене без дискримінації за ознаками ...»

Звичайно зберігаючи в кінці фразу «та іншими ознаками». Це дозволить уникнути майбутніх ускладнень при трактуванні значення «будь-яка ознака» та ситуацій, коли антидискримінаційне законодавство буде використовуватися не за призначенням.

На жаль, більшість зауважень та рекомендацій Коаліції Конституційна Комісія залишила поза увагою, остаточна редакція статті 42 (про заборону дискримінації) виклядає так:

«*Стаття 42. Заборона дискримінації*

a. 1. Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції та законами України, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних та інших поглядів, належності до корінних народів та національних меншин, майнового стану, походження, обмеженої працездатності, віку або за іншою ознакою.»

Членам Комісії, не вистачило «хоробрості» включити до переліку ознак «сексуальну орієнтацію» та «гендерну ідентичність». Так само, як не вистачило бажання замість винайдення чогось нового скористатися вже сталою практикою визначення ознак. Так, чомусь замість ознаки «інвалідність», члени Комісії наполягають на ознаці «обмежена працездатність», намагаючись переконати громадян в тому, що ця ознака начебто включає в себе інвалідність та стан здоров'я. Проте з точки зору вже існуючої міжнародної практики, українського законодавства та здорового глузду – така позиція є хибним припущенням.

Інша важлива зміна до розділу II проекту нової Конституції – це зміна формулювання статті про шлюб:

«Стаття 28. Право на шлюб

a. 1. Право на шлюб, створення сім'ї гарантуються законом.

b. 2. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї.

c. 3. Батьки зобов'язані утримувати та виховувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

d. 4. Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються законом.»

Тут навпаки, члени Комісії продемонстрували широту поглядів, відійшовши від традиційного та консервативного визначення шлюбу як виключно союзу жінки та чоловіка. Що, однак, одразу спричинило гучну суспільну дискусію, обурення релігійних організацій та листи-вимоги скасувати цю новелу та повернути «традиційне визначення шлюбу». З іншого боку, якщо ця пропозиція залишиться в тексті та колись стане частиною нової Конституції України, можна сподіватися на подальший розвиток права в цій галузі та поступове вирішення проблеми невизнання будь-яких одностатевих партнерств в країні та відповідно – відмовляння ЛГБТ-парам у рівних правах у сфері сімейного життя.

Інші важливі питання захисту від дискримінації певних вразливих груп залишилися поза увагою держави. Так, незважаючи на публічну дискусію щодо необхідності внесення змін до ЗУ «Про національні мен-

шини в Україні»[1], що посилилась ще в березні 2014 р., попри на рекомендації з боку міжнародних органів, не завершений процес розробки та втілення державної етнонаціональної політики в Україні, на розгляд Верховної Ради не було внесено жодної конкретної пропозиції.

Єдиною реакцією на загострення питання порушення прав національних меншин стало створення в 2014 р. посади[2] Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики. За своїми власними оцінками у травні 2015 р., Урядовий уповноважений не мав мандата та належного апарату для системної роботи. За оцінками громадянського суспільства, навіть з обмеженим ресурсом, який був в Уповноваженого, можна було би зробити значно більше за майже рік на цій посаді. Однак замість того, аби консолідувати зусилля експертів, наприклад, для завершення роботи над державною етнонаціональною політикою, чи працювати разом із депутатами та громадським суспільством над просуванням законопроектів про корінні народи чи то змін до закону про національні меншини, чи спроб побудувати ефективну взаємодію між центральними органами державної влади тощо, Урядовий уповноважений витратив свій час на перебування в зоні АТО з мобільним шпиталем, що не мало безпосереднього відношення до його посади та мандата, на гучні та часто неоднозначні заяви щодо «істинного характеру» міжнаціональних проблем в Україні. У травні 2015 р. ця посада була скасована.

Міністерство культури України, яке після реформи 2010–2011 рр. та відповідно ліквідації Державного комітету з питань національностей та релігії отримало повноваження працювати з національними та релігійними меншинами, не спромоглося на ефективну та системну роботу в цій сфері. Міністерство продовжує займатись «традиційними» для себе видами діяльності – як-от підтримка міжкультурних фестивалів, підрахунок зареєстрованих приходів та монастирів, але не робить жодного кроку у напрямі координації своїх зусиль з іншими ЦОВВ або співпраці з громадським сектором, не розуміючи, що питання дотримання прав національних та релігійних меншин не обмежуються лише питаннями культури.

Так, будучи відповідальним ЦОВВ за підготовку чергової доповіді до Комітету ООН щодо стану виконання положень Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, міністерство не лише затримало звіт більше, ніж на рік[3], але не спромоглося зібрати інформації, проаналізувати її та навіть висвітлити у своїй доповіді ті позитивні зрушення, які безперечно відбулись в Україні.

Прийнята у квітні 2013 р. Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 р. та План дій до неї, затверджений наприкінці 2013 р. – залишилися єдиним документом, який можна розцінювати, як приклад позитивної дії щодо конкретної національної меншини.Але оцінка громадянського суспільства як самих документів, так і стану реалізації їх за перші півтора року є дуже невтішними. У червні 2015 р. коаліція ромських НУО за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Уповноваженого ВРУ з прав людини опублікувала звіт за результатами моніторингу стану виконання Плану до Стратегії[4]. Висновки моніторингу незадовільно характеризують роботу держави:

– відсутня точна кількість ромського населення в країні і відповідно занижено кількість тих, хто потребує допомоги;

– Стратегія та План дій через недолугу постановку завдань та відсутність індикаторів виміру успіхів мають декларативний характер;

– відсутня періодична оцінка виконаних заходів та звітування з боку органів державної влади;

– не передбачено коштів у національному бюджеті, План фінансується лише з місцевих бюджетів;

---

1 ЗУ «Про національні меншини» від 1992 р. є декларативним, не відповідає сьогоднішнім реаліям та потребує значних змін, повний текст закону доступний за посилання. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2494-12

2 Постанова КМУ № 164 від 4 червня 2014 р. Доступна за посиланням. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF

3 Періодичний об'єднаний 22 та 23 звіти повинні були бути надіслані до Комітету у квітні 2014 р.. Міністерство направило звіт у березні 2015 р. та вже в квітні отримало його назад із зауваженнями Комітету та вимогою його переробити. Після консультацій із громадсянським суспільством у травні–червні 2015 р., міністерство мало відправити до Комітету перероблений звіт, однак точних даних що було це зроблено, не має.

4 Повний текст звіту доступний за посиланням . – Режим поступу:http://issuu.com/irf_ua/docs/rpi-2015-1#download

– відсутня координація дій між різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо виконання окремих завдань Плану;

– не відбувається діалогу з громадянським суспільством та ромськими громадами щодо їх потреб та оцінки ефективності виконання Плану.

Єдиним системним документом у сфері запобігання та протидії дискримінації залишається створена та затверджена у грудні 2013 р.Офісом Уповноваженого ВР з прав людини Стратегія діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014–2017 рр.[1] та План дій на 2015 р., розроблений Офісом у співпраці з інституціями громадянського суспільства. Звіт Уповноваженого за 2014 р., опублікований навесні 2015 р., повною мірою відображає успіхи національної інституції з питань рівності, так само як і містить оцінку державної роботи в цій сфері, що майже повністю збігається з позицією громадянського суспільства. Офіс також лишається єдиним органом, який публікує статистику звернень із індивідуальними скаргами на дискримінацію, що дозволяє відслідковувати тенденції щодо розповсюдження дискримінації. Крім того, Офіс є єдиним актором, що проводить послідовну навчальну роботу у сфері запобігання дискримінації. Так, у 2015 р. співробітники Офісу проводили навчання для працівників судів України. Спроможність самого Офісу була підвищена завдяки збільшенню фінансування та навчанню персоналу за підтримки Ради Європи у співпраці із міжнародними та національними експертами у сфері недискримінації.

Ще одним беззаперечно позитивним моментом 2015 р. є реформування роботи МВС та створення нової патрульної поліції. В рамках навчального курсу всі курсанти не лише отримують знання щодо прав людини, а й мають окремий 5-годинний курс «Толерантність та недискримінація», повністю розроблений представниками громадянського суспільства[2]. До курсу входять теми: «Стереотипи», «Принцип недискримінації в роботі поліцейських», «Гендерна рівність», «Злочини на ґрунті ненависті» та «Етнічний профайлінг». Перші оцінки роботи патрульної поліції в Києві, Одесі, Львові та Харкові загалом позитивні, принаймні в частині спілкування з населенням – поліцейські демонструють якісно новий підхід та дотримання не тільки закону, а й стандартів толерантного спілкування.

Висновки

Підсумовуючи досягнення та невдачі 2015 р. у цій сфері, необхідно повторити висновки 2014 р., адже головним бар'єром на шляху ефективного практичного впровадження положень ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» залишається ігнорування проблеми дискримінації та відсутність скоординованої та системної роботи з її запобігання. Законодавчий простір для багатьох заходів, як із виявлення індивідуальних випадків, так і для роботи на запобігання дискримінації – ігнорується тими, хто має приймати рішення та впроваджувати зміни. Відсутність державної політики в цій сфері, невміння центральних органів влади співпрацювати для вирішення проблем як між собою, так і з громадянським суспільством і далі лише «закопують проблему».

Варто констатувати, що у 2015 р. були практично відсутні державні ініціативи, спрямовані на розробку та впровадження позитивних дій на будь-якому рівні, тому актуальними для суспільства залишаються практично усі рекомендації, викладені у звіті 2014 р. «Права людини в Україні».

Рекомендації:

1. Уряду України ініціювати такі зміни до існуючого законодавства:

– вдосконалити Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів;

[1] Текст Стратегії доступний за посиланням. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/strategic%20plan.pdf

[2] Автори курсу: А. Ленчовська, О. Суслова та І. Федорович.

– внести зміни до КК України з метою забезпечення покарання за злочини, скоєні з мотивів гомофобії, а саме – до статті 67, пункту 2 статті 115, пункту 14 статті 121, пункту 2 статті 122, пункту 2 статті 126, пункту 2 статті 127, пункту 2 статті 129, статті 293;

– декриміналізувати дискримінацію шляхом вилучення частини 1 статті 161 КК України;

– поширити трудові гарантії, що передбачені для жінок, які мають малолітніх дітей або дитину-інваліда, на чоловіків;

– переглянути правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань з метою забезпечення розумного пристосування для представників релігійних спільнот, які такого пристосування потребують;

– переглянути умови зміни/корекції статі відповідно до Порядку обстеження осіб, які потребують зміни (корекції) статевої належності, затвердженого Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 60.

– додати ознаки «сексуальна орієнтація» та «гендерна ідентичність» до експліцитно цитованого переліку ознак у статті 1 ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»;

– прийняти новий Закон про національні меншини в Україні та про корінні народи;

– розробити алгоритм збору даних щодо злочинів на ґрунті ненависті, додавши його до інструкції про єдиний облік злочинів;

– розробити положення про співпрацю між Національною поліцією та органами прокуратури в справах про злочини на ґрунті ненависті.

2. Проводити системне навчання з теми «Рівність та недискримінація», а також забезпечити обов'язковість дотримання принципу недискримінації державними службовцями та працівниками органів місцевого самоврядування.

3. Продовжити навчання з прав людини для працівників поліції, прикордонної служби, органів прокуратури судових органів, а також створити ефективну процедуру повідомлень щодо порушення принципів рівноправності та фактів дискримінації з боку працівників поліції по відношенню до ромів, представників інших етнічних груп та ЛГБТ. Забезпечити ефективне розслідування таких скарг та притягнення винних до відповідальності.

ДОТРИМАННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН[1]

Огляд виконання вимог громадськості щодо зміни ситуації із дотриманням прав виборців

Однією з нечисельних виконаних минулорічних рекомендацій правозахисників стало проведення МВС України широкого навчання своїх співробітників напередодні виборів, що підвищила їхню компетенцію у виборчих справах.

Серед незробленого варто зазначити таке:

1. Виборче законодавство не було уніфіковано. Частково позитивним кроком є підготовка проекту Виборчого кодексу. Станом на листопад у Верховній Раді зареєстровано два проекти Кодексу.

2. Не забезпечені виборчі права внутрішньо перемішених осіб (далі – ВПО), хоча у 2014 р. депутати гарантували участь ВПО у місцевих виборах.

3. Не запроваджена дієва система контролю за формуванням та використанням виборчих фондів кандидатів, моніторингу тіньових витрат у виборчому процесі. Проблема тіньового фінансування виборчої кампанії стала однією з помітних проблем останніх виборів.

4. Склад Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) не був оновлений, хоча у більшості її членів сплинув термін перебування у Комісії. Громадськість очікує оновлення ЦВК та призначення до неї незалежних експертів з виборчого права.

5. Серйозною проблемою залишається система формування виборчих комісій. У зв'язку із постійними ротаціями нівелюється навчання членів комісій. Це призводить до великої кількості порушень виборчих прав громадян.

6. У 2015 р. знову не був прийнятий Закон про місцевий референдум та не внесені зміни у Закон про всеукраїнський референдум. Хоча в черговий раз підготовлено кілька законопроектів.

7. Абсолютна більшість кримінальних справ, що були відкриті за підсумками виборів 2014 р., не дійшли до судів.

2. Огляд законодавства

Нестабільність виборчого законодавства є однією з «хронічних» проблем та порушенням міжнародних стандартів. Зокрема, Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає, що «основні елементи виборчого права, зокрема виборча система, склад виборчих комісій та визначення меж виборчих округів не повинні переглядатись менш, ніж за рік до проведення виборів»[2]. Закон про місцеві вибори був ухвалений Верховною Радою 14 липня – менше, ніж за чотири місяці до дня голосування.

Прийняття цього Закону передувала драматична ситуація. Робоча група з числа народних депутатів та громадських експертів розробила проект, який пройшов широке обговорення в регіонах, але Верховна Рада підтримала інший законопроект, який був розглянутий у прискореному порядку, тобто без належного

---

[1] Підготовлено *Дементієм Бєлим.*

[2] Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.). Брошура – С. 9. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-ukr

обговорення та консультацій із громадськістю. Подібна ситуація не відповідає стандартами відкритості та прозорості.

Головними новелами нового Закону стало запровадження одночасного застосування трьох виборчих систем, підвищення прохідного бар'єру для політичних партій до 5%, обмеження права на участь у виборах незалежних кандидатів, суттєве скорочення прав спостерігачів, ускладнення доступу виборців до інформації про кандидатів, заборону включати виборців у список виборців у день голосування навіть за рішенням суду. Не було вирішено проблеми участі ВПО у голосуванні.

Серед позитивних моментів стало введення гендерної квоти – 30% представництва осіб іншої статі у списках партій, але Закон не передбачив жодних санкцій за недотримання цього положення.

Частина виборчих процедур не була чітко прописана, й як результат, громадські спостерігачі фіксували чисельні випадки неоднакового застосування положень ЗУ «Про місцеві вибори» у схожих ситуаціях, що не сприяло дотриманню належних стандартів виборчого процесу[1].

За оцінками Міжнародної місії за спостереженням за виборами у Законі про місцеві вибори не вистачає правової визначеності щодо реєстрації кандидатів, правил проведення передвиборної агітації та фінансування кампаній, вирішення виборчих спорів та регулювання діяльності засобів масової інформації. Низка попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії досі не були прийняті до уваги. Законодавча база не відповідає деяким зобов'язанням перед ОБСЄ та Радою Європи[2].

Незважаючи на недоліки, виборче законодавство, за оцінками громадських спостерігачів, дозволило провести вибори із дотриманням більшості міжнародних виборчих стандартів[3].

Огляд порушень виборчих прав громадян

В 2015 р. відбулися дві важливі виборчі кампанії. Перша – проміжні вибори народного депутата по одномандатному виборчому округу № 205 (м. Чернігів). Друга – загальноукраїнська кампанія місцевих виборів.

Проміжні вибори народних депутатів

Проміжні вибори народного депутата пройшли за оцінками Комітету виборців України (далі – КВУ) в умовах безпрецедентних порушень чинного законодавства щодо підкупу виборців, незаконної агітації та з надзвичайно високим рівнем криміналізації виборчого процесу, який супроводжувався діями силового характеру та активною участю мілітаристських структур[4].

Протягом усієї кампанії спостерігачі КВУ реєстрували низку дій, які можна кваліфікувати як факти прямого і непрямого підкупу виборців. Від імені кандидатів проводились концерти, відкривались дитячі майданчики та інші об'єкти соціальної інфраструктури, надавалися соціальні послуги, роздавалися продукти. За різними оцінками такі відкрити механізми непрямого підкупу виборців охопили десятки тисяч виборців.

Ключова проблема у дотриманні стандартів на цих виборах, за оцінками спостерігачів ГМ «Опора», виявилася у відхиленні держави від своїх зобов'язань припиняти будь-які порушення під час виборчого про-

---

1 Детальніше дивися: Попередні висновки ГМ «ОПОРА» щодо виборчого процесу на місцевих виборах 25 жовтня 2015 – 23 жовтня 2015 р. – Режим доступу: http://www.oporaua.org/vybory/zvity/9538-zvit-poperedni-vysnovky-opory-shchodo-vyborchogo-procesu-na-miscevyh-vyborah-25-zhovtnja-2015

2 Заява про попередні висновки та результати Міжнародної місії із спостереження за місцевими вибори в Україні 25 жовтня 2015 р. - С. 5. Із всіма звітами та заявами місії можна ознайомитися на сторінці місії. – Режим доступу: http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/177906

3 Звіт № 1 ВГО КВУ за результатами довготермінового спостереження за період 5 вересня – 28 вересня 2015 р. – Режим доступу: http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:1-5-28

4 Звіт КВУ за результатом спостереження за проміжними виборами народного депутата 26 липня 2015 р. – Режим доступу: http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:26-2015

цесу, бо вільне волевиявлення громадян неможливе без гарантування принципу невідворотності покарання за допущені порушення[1].

Місцеві вибори

Виборчий процес був відкритим та прозорим. Цьому сприяла діяльність як правоохоронних органів, так й громадських спостерігачів.

Всі повідомлення про виборчі конфлікти та реакція на них з боку міліції були доступні в онлайн-режимі на інтерактивній мапі, що розміщувалася на офіційному сайті МВС. На відміну від минулих виборчих кампаній, ця карта порушень оперативно поповнювалася. Загалом правоохоронці зафіксували 8236 повідомлень[2].

Громадські спостерігачі також фіксували порушення в онлайн-режимі. Громадська мережа «Опора» на своїй вже традиційній Мапі спостереження зафіксувала 1547 порушень[3].

Очолили рейтинг порушень – незаконна агітація (51%), прямий та непрямий підкуп виборців (21,8%) й порушення виборчих процедур з боку виборчих комісій (14,4%). Ця трійка становила 87,2% від всіх порушень (табл.1)

Таблиця 1

Головні порушення, що зафіксовані громадськими спостерігачами[4]

	Види порушень	%
1	Незаконна агітація	51
2	Підкуп виборців	21,8
3	Порушення з боку виборчих комісій	14,4
4	Кримінальне втручання у виборчий процес	3,5
5	Перешкоджання роботі журналістів та спостерігачів	3,2
6	Фальсифікація результатів голосування	3,2
7	Зловживання адміністративним ресурсом (з них:)	2,7
8	Маніпуляції зі списками виборців, базою даних ДРВ (з них:)	0,2
	Разом	100%

Система цих порушень кардинально відрізняється від порушень, що фіксувалися громадськими спостерігачами на виборах часів В. Януковича у 2010–2013 рр. Ми бачимо, що факти застосування адміністративного ресурсу на користь окремих партій та кандидатів, кримінальне втручання у виборчий процес, системні перешкоди опозиції – усі ці порушення поступово відходять у минуле.

Змінюється також характер порушень. Наприклад, найбільші прояви адміністративного ресурсу у цьому р. були пов'язані не з примусом підлеглих чи організацією непрямого підкупу, а з агітацією (табл. 2).

---

[1] Попередня Заява Громадянської мережі «Опора» щодо дня голосування та підрахунку голосів на проміжних виборах народного депутата України у виборчому окрузі № 205. – Режим доступу: http://www.oporaua.org/vybory/vybory-205-okruh-chernihiv/7840-rezultaty-paralelnogo-pidrahunku-golosiv-provedenogo-opora-na-vyborchyh-dilnycjah-okrugu-205-na-promizhnyh-vyborah-narodnogo

[2] Підрахунок повідомлень при підготовці огляду вівся з 2 вересня по 17 листопада. З 8236 повідомлень, що зафіксовані, 214 мають ознаки адміністративних порушень, 807 – подій з ознаками злочину. З цих подій 453 пов'язані із ознаками виборчих злочинів. Дивися більш детально мапу, що була створена на офіційному сайті МВС. – Режим доступу: http://elections.mvs.gov.ua/reports/index/?s=1440028800&e=1448582399&z=6&i=day

[3] Режим доступу: http://map.oporaua.org/

[4] Джерело: власний підрахунок на підставі відомостей з 2 вересня по 17 листопада 2015 р. інтернет-ресурсу ГМ «Опора» «Мапа спостереження». – Режим доступу: http://map.oporaua.org/

Таблиця 2

Всі види порушень на місцевих виборах 2015 р.,
що були зафіксовані спостерігачами ГМ «Опора»[1]

	Види порушень	**1547**
1	**Зловживання адміністративним ресурсом (з них:)**	**42**
1.1.	Використання в передвиборних цілях матеріально-технічних засобів та кадрових ресурсів за місцем роботи	16
1.2.	Використання комунальних ЗМІ та офіційних видань в агітаційних цілях	6
1.3.	Використання посадового (службового) становища для ведення агітації	14
1.4.	Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування у виборчий процес (роботу виборчих комісій)	3
1.5.	Упереджене і вибіркове ставлення представників влади до кандидатів, партій	3
2.	**Кримінальне втручання у виборчий процес (з них)**	**54**
2.1.	Застосування насильства й погроз	12
2.2.	Перешкоджання проведенню агітаційних заходів	2
2.3.	Пошкодження майна та агітації	40
3.	**Маніпуляції зі списками виборців, базою даних ДРВ (з них:)**	**3**
3.1.	Порушення порядку подання відомостей про виборців	0
3.2.	Порушення порядку складання та подання списків виборців	3
4.	**Незаконна агітація з них:**	**787**
4.1.	Здійснення агітації іноземцями, іноземними ЗМІ, які транслюються на території України	0
4.2.	Порушення порядку ведення агітації засобами масової інформації	69
4.3.	Поширення (встановлення) агітаційних матеріалів у заборонених законом місцях	242
4.4.	Проведення агітації у заборонений законом час	95
4.5.	Фінансування агітації не з виборчого фонду	302
4.6.	Чорний піар та брудна агітація	79
5.	**Перешкоджання роботі журналістів та спостерігачів з них:**	**50**
5.1.	Недопуск, незаконне позбавлення права присутності на засіданні виборчої комісії чи виборчій дільниці	28
5.2.	Перешкоджання здійсненню фото- та кінозйомки, аудіо- та відеозапису	13
5.3.	Позбавлення права ознайомлюватися з виборчою документацією	9
6.	**Підкуп виборців**	**338**
6.1.	Непрямий підкуп	328
6.2.	Прямий підкуп	10
7.	**Порушення з боку виборчих комісій**	**223**
7.1.	Здійснення агітації членами виборчих комісій	2
7.2.	Маніпуляції з документами виборчих комісій	101
7.3.	Неналежне матеріально-технічне забезпечення виборчих комісій	42
7.4.	Порушення процедури голосування	53
7.5.	Ухилення члена виборчої комісії у роботі комісії без поважних причин	25
8	**Фальсифікація результатів голосування**	**50**
8.1.	Маніпуляції з бюлетенями	24
8.2.	Незаконне голосування виборцями	26

[1] Джерело: власний підрахунок на підставі відомостей з 2 вересня по 17 листопада 2015 р. інтернет-ресурсу ГМ «Опора» «Мапа спостереження» – Режим доступу: http://map.oporaua.org/

Найбільш значущими порушеннями були неоднакове застосування норм закону під час реєстрації кандидатів, непрозоре фінансування суб'єктів виборчого процесу, порушення свободи формування у виборців власної думки через непрямий підкуп та порушення виборчих прав через заполітизованість виборчих комісій або їхній низький рівень підготовки.

Відсутність прозорості фінансування виборчих кампаній

Кодекс належних виборчих практик[1] наголошує на необхідності прозорого використання фінансування політичних партій та кандидатів. У діючому законі відсутні дієві запобіжники щодо цих порушень. Це призвело до масової дочасної агітації ще офіційно незареєстрованих кандидатів, яка фінансувалася не з виборчих фондів. Ці порушення становлять 26% від усієї кількості, що були зафіксовані громадськими спостерігачами.

Достатньо масовими стали також випадки неподання розпорядниками виборчих фондів місцевих організацій партій та кандидатів проміжних фінансових звітів у належні строки.

При цьому значна частина суб'єктів виборчого процесу взагалі не відкривала рахунки виборчих фондів, формально не витрачаючи кошти на здійснення передвиборної агітації.

Подібна ситуація не дозволила повною мірою забезпечити належний контроль за використанням фінансів під час здійснення передвиборчої агітації[2].

Факти непрямого підкупу виборців становили 22% від загальної кількості порушень, що зафіксували спостерігачі. Ключовою формою непрямого підкупу виборців став благоустрій прибудинкових територій та дорожньої інфраструктури, встановлення дитячих та спортивних майданчиків, роздача продуктових наборів та подарунків, надання виборцям безкоштовних медичних, юридичних послуг тощо.

Згідно з Кодексом належних виборчих практик підкуп може перешкоджати принципу вільного формування думок виборців. Такій практиці, – наголошується у Кодексі – держава зобов'язана запобігати або належним чином за неї карати[3]. Фіксувалися й факти прямого підкупу. Статистика порушень показує, що держава поки що не може впоратися з цими порушеннями. Так, згідно з повідомленями МВС, за час виборчої кампанії було зафіксовано 198 повідомлень із ознаками злочину про підкуп виборців. Відповідно до реєстру судових рішень, станом на 25 листопада було зафіксовано лише 4 вироки за статтею 160 КК України («Підкуп виборця»), з яких один вирок стосується виборів 2014 р.

Значну кількість фактів порушень виборчих стандартів становлять порушення рівності можливостей

Ці порушення фіксувалися при неоднаковому застосуванні територіальними виборчими комісіями (далі – ТВК) норм закону при реєстрації кандидатів. Частина таких рішень була політично вмотивована.

Так, за інформацією міжнародної місії ОБСЄ, «Опозиційному Блоку» відмовили у реєстрації міські ТВК у містах Запоріжжя, Олександрівка, Харків, Черкаси та Бердянськ. Міські ТВК у Херсоні, Житомирі, Старому Самборі та Новомосковську відмовили у реєстрації «Нашому краю» або його кандидатам. ТВК у Кам'янець-Подільському, Новомосковську, Лисичанську відмовили у реєстрації партії «Батьківщина»[4].

«Підставами» для таких рішень були неточності або помилки в документах, що суперечило Закону про вибори. ЦВК та суди у більшості випадків скасовували ці незаконні рішення або вимагали їх переглянути.

---

1 Кодекс належної практики у виборчих справах... – С. 31–32.

2 Звіт. Попередні висновки ГМ «Опора» щодо виборчого процесу на місцевих виборах 25 жовтня 2015 р. [електронний документ] Режим збереження: http://www.oporaua.org/vybory/zvity/9538-zvit-poperedni-vysnovky-opory-shchodo-vyborchogo-procesu-na-miscevyh-vyborah-25-zhovtnja-2015

3 Кодекс належної практики... – С.19.

4 Заява про попередні висновки та результати Міжнародної місії із спостереження за місцевими вибори в Україні 25 жовтня 2015 р. – С. 9.

Частина ТВК неодноразово відмовляла у реєстрації певним кандидатам, незважаючи навіть на рішення ЦВК та судів. Так, міські ТВК Харкова, Слов'янська, Бердянська відмовляли у реєстрації кандидатам від «Опозиційного блоку», Херсонська міська ТВК – кандидату від «Нашого краю», Черкаська міська ТВК – кандидатам від Партії вільних демократів. Ці випадки стали порушенням права на рівне ставлення до кандидатів та, навіть, спроб перешкодити здійсненню громадянами пасивного виборчого права. Як результат, ЦВК розпускала деякі з цих комісій[1] або приймала рішення замість них.

Ці порушення провокували інші. Так, запізнена реєстрація кандидатів ставила їх у нерівні умови у питаннях проведення передвиборної агітації. Наприклад, лише 19 жовтня ЦВК вирішила питання щодо реєстрації списку «Опозиційного блоку» на виборах до Харківської обласної ради, 20 жовтня було зареєстровано дванадцять кандидатів від Партії вільних демократів на виборах до Черкаської міської ради, а 25 жовтня відбувалося голосування.

Значущих випадків прямого кримінального втручання у виборчих процес не зафіксовано, окрім різноманітних ситуацій з пошкодженням майна та агітації кандидатів, а також кількох інцидентів із застосування насильства і погроз (всього 23 випадки).

Грубі порушення при виготовленні та передачі виборчих бюлетенів призвели до зриву голосування 25 жовтня в двох територіальних громадах – Маріуполі та Красноармійську. Голова ЦВК Михайло Охендовський заявив про системну протизаконну бездіяльність окремих членів Маріупольської міської та Красноармійської міської виборчих комісій, які відмовилися передати виборчі бюлетені 213 дільничним виборчим комісіям у Маріуполі та 37 ДВК – у Красноармійську, що призвело до зриву голосування. МВС прийняло рішення про відкриття кримінального впровадження по цим фактам[2]. Для забезпечення голосування в цих двох містах 10 листопада 2015 р. народні депутати прийняли ЗУ «Про особливості проведення голосування на чергових виборах депутатів Красноармійської міської ради, Красноармійського міського голови (Донецька область) та депутатів Маріупольської міської ради, Маріупольського міського голови (Донецька область) 25 жовтня 2015 р.». Цей Закон був невідкладно підписаний Президентом й 29 листопада в Маріуполі та Красноармійську було проведене голосування. За оцінками громадських спостерігачів, процес голосування та підрахунку голосів, за винятком окремих дільниць, відбувався у спокійній атмосфері, з дотриманням законодавчих вимог та без системних і централізованих порушень[3].

День голосування та підрахунок голосів спостерігачі оцінили в цілому позитивно. На їхню думку, прозорість процесу була забезпечена. Фіксувалися лише поодинокі випадки напруження, перешкоджання процесу або залякувань. Проблеми під час закриття дільниць та підрахунку голосів, де здійснювалось спостереження, в основному стосувались недотриманням комісіями встановлених процедур.

Вибори депутатів Сватівської міської ради Луганської області у зв'язку із грубими порушеннями ТВК норм Закону, були визнані недійсними й по цим виборам була призначена нова дата голосування на 27 грудня.

Після голосування у другому турі 15 листопада у Кривому Розі відбулися громадські акції протесту у зв'язку із звинуваченнями у фальшуваннях результатів голосів на виборах міського голови. Народні депутати створили тимчасову слідчу комісію, яка рекомендувала призначити повторні вибори міського голови. На час написання огляду, пропозиція комісії не отримало підтримки народних депутатів та протести у місті продовжуються.

---

1 ЦВК достроково припинило повноваження десяти ТВК.

2 Детальніше читайте на УНІАН. – Режим доступу: http://www.unian.ua/politics/1164447-cherez-zriv-viboriv-u-krasnoarmiysku-i-svatovomu-vidkrili-kriminalni-provadjennya.html

3 Заява ГМ «Опора» за результатами спостереження на чергових місцевих виборах у Маріуполі та Красноармійську Донецької області 29 листопада 2015 р. – Режим доступу: http://www.oporaua.org/novyny/41841-zayava-opory-za-rezultatamy-sposterezhennia-na-cherhovykh-mistsevykh-vyborakh-u-mariupoli-ta-krasnoarmiisku-donetskoi-oblasti-29-lystopada-2015

Кількість судових вироків проти порушників виборчих прав у 2015 р. збільшилася. Ця кількість за неповний 2015 р. більша у 2,4 рази, ніж за попередні п'ять років. Але у масштабах країни ця залишається надзвичайно малою – усього 13 вироків (табл. 3), хоча кількість кримінальних проваджень є досить великою.

Таблиця 3

Вироки по кримінальних справах за порушення виборчих справ у 2015 порівняно з іншими роками[1]

	2015*	2014	2013	2012	2011	2010	Разом
Стаття 157. Перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії з референдуму чи діяльності офіційного спостерігача.	1	2	4	3	3	0	13
Стаття 158. Фальсифікація виборчих документів, документів референдуму чи фальсифікація підсумків голосування, надання неправдивих відомостей до органів Державного реєстру виборців чи фальсифікація відомостей Державного реєстру виборців.	2	1	0	1	0	3	7
Стаття 158-1. Голосування виборцем на виборчій дільниці більше ніж один раз.	5	0	0	0	0	0	5
Стаття 158-2. Незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму.	1	0	0	1	0	0	2
Стаття 159. Порушення таємниці голосування.	0	0	0	0	0	0	0
Стаття 159-1. Порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку).	0	0	0	0	0	0	0
Стаття 160. Підкуп виборця, учасника референдуму	4	0	0	0	0	0	4
Разом:	13**	3	4	5	3	3	31

*відомості станом на 25 листопада
**частина справ стосується виборів 2014 рік

[1] Джерело: власний підрахунок на підставі відомостей Реєстру судових рішень станом на 25 листопада 2015 р.

Виборчі права внутрішньо переміщених осіб (ВПО)

Окупація Криму та військовий конфлікт на Сході України змусили майже 1,5 млн осіб переїхати в інші регіони країни – це близько 3% усіх виборців України[1].

Рекомендації ПАРЄ визначають зобов'язання держав щодо забезпечення на законодавчому рівні прав переміщених осіб під час виборів, у тому числі, і місцевих. ЗУ «Про тимчасово переміщених осіб» (2014 р.) надавав гарантії, що ВПО «реалізує своє право голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси» (ст.8)[2].

Водночас у ЗУ «Про місцеві вибори» законодавці не передбачили можливості голосування ВПО, оскільки вони перебувають у населених пунктах, в яких не мають постійної реєстрації.

Уповноважена Верховної Ради з прав людини В. Лутковська вважає обмеження виборчих прав вимушених переселенців непрямою дискримінацією за ознаками місця проживання та належності до ВПО. УГСПЛ у своєму звіті за перше півріччя 2015 р. також висловила занепокоєння щодо виборчих прав ВПО[3].

Для вирішення цієї проблеми було підготовлено три законопроекти, один з яких був розроблений представниками спільноти ВПО.

Комітет виборців України (далі – КВУ) наголосив, що розроблені законопроекти не вирішують проблеми із можливістю брати участь у голосуванні для всіх громадян, які проживають не за місцем офіційної реєстрації. А таких, за підрахунками КВУ, близько 13 млн громадян. КВУ вважає, що необхідно вирішувати це питання комплексно, через створення механізму визначення належності виборців до територіальної громади за фактичним місцем проживання. А розроблені законопроекти лише надають привілеї для одній категорії громадян – ВПО, й не вирішують проблеми тих, хто проживає там, де не має постійного місця реєстрації[4].

У будь-якому разі народні депутати не надали можливість голосувати ВПО та не вирішили проблеми інших категорій мігрантів.

Ситуація із референдумами

З 2012 р., після скасування Закону про референдум, в країні на законодавчому рівні жодним чином не врегульовано проведення місцевих референдумів. Фактично, громадяни позбавлені можливості на реалізацію свого права безпосередньо приймати рішення на рівні територіальних громад, зокрема є неможливим громадою прийняти рішення про дострокове припинення повноважень місцевих рад або сільського, селищного чи міського голови, бо ці рішення громада може приймати лише на місцевих референдумах. Крім цього, замість скорішого прийняття Закону про місцевий референдум, народні депутати фактично виключили громадян з процесу безпосереднього прийняття рішень у питанні об'єднання територіальних громад. 5 лютого 2015 р. був прийнятий ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Цей Закон дозволив місцевим радам приймати рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. В минулій редакції ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення про об'єднання громад приймалося виключно на місцевих референдумах.

---

[1] За відомостями експерта з питань ВПО (Інститут суспільно-економічних досліджень) Тетяни Дурнєвої станом на середину вересня, за даними Міністерства соціальної політики, в Україні взято на облік 1 483 119 внутрішньо переміщених осіб. Не всі з них досягли виборчого віку (близько 13% з них – діти). Джерело: «Виборчі права переселенців – бути чи не бути?». – Режим доступу: http://blogs.lb.ua/tetyana_durneva/316643_viborchi_prava_pereselentsiv-buti_chi.html 3
За даними Міністерства соціальної політики України та Державної служби з надзвичайних ситуацій, найбільше ВПО розміщено в Луганській (227 тис. осіб), Харківській (194 тис.) та Донецькій (115 тис.) областях. У Києві зареєстровано близько 40 тис. переселенців.

[2] Дивися текст Закону за адресою. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18

[3] *Беззуб І.* Виборчі права внутрішньо переміщених осіб: думки та оцінки експертів / *І. Беззуб* – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1578:viborchi-prava-vnutrishno-peremishchenikh-osib-dumki-ta-otsinki-ekspertiv&catid=8&Itemid=350

[4] Заява КВУ: законопроекти про голосування переселенців суперечать Конституції. Дивися повний текст заяви на офіційному сайті ВГО КВУ. – Режим досупу: cvu.org.ua

На сьогодні у Верховній Раді зареєстровані три законопроекти стосовно місцевих референдумів і один законопроект, який регулює проведення як місцевого, так і всеукраїнського референдуму за № 2535. Розгляд цих законопроектів включений до порядку денного цієї сесії Верховної Ради.

Висновки

Місцеві вибори 2015 р. пройшли у складних умовах. У країні продовжується антитерористична операція, а частина території залишається окупованою.

У зв'язку із проблемами безпеки, в 122 населених пунктах Луганської та Донецької областей, які знаходяться близько до лінії розмежування із окупаційними військами, вибори були скасовані. В результаті, близько 525 тис. виборців були позбавлені можливості обирати собі місцеву владу. Ще 1,46 млн ВПО також не змогли взяти участь у голосуванні в громадах, в яких вони мешкали, бо підтвердженням право голосу залишається реєстрація місця проживання та адреса житла виборця. Також із проблемами в участі у голосуванні в місцях свого фактичного проживання зіткнулися й приблизно 13 млн громадян, які не мешкають за місцем постійної реєстрації.

Було обрано 10 051 міських, сільських та селищних голів та депутатів 10562 місцевих рад. Більшість виборів пройшли спокійно. Спостерігачі відзначали відсутність системного втручання адміністративного ресурсу та фіксували мінімальний рівень порушення виборчих прав.

Залишається значний рівень тіньового фінансування виборчих кампаній та непрямого підкупу виборців. Окремі рішення частини територіальних виборчих комісій були політично вмотивованими та порушували рівні права суб'єктів виборчого процесу.

Частину порушень можна пояснити низьким рівнем політичної культури, незадовільним рівнем матеріально-технічного забезпечення та непідготовленістю членів виборчих комісій.

Спостерігачі відзначають належний рівень реагування правоохоронних органів на повідомлення про виборчі порушення.

Підвищення судового збору негативно вплинуло на можливість судового захисту прав учасників виборчого процесу.

Більшість минулорічних рекомендацій правозахисників не були виконані. Зокрема, народні депутати фактично гальмують проведення виборчої реформи. Постійна зміна виборчого законодавства негативно впливає на якість виборів.

Повністю ігноруються права громадян на референдум: й в цьому р. не був прийнятий закон про місцевий референдум, а деякі питання, які раніше вирішувалися шляхом місцевих референдумів, були передані до повноважень депутатів.

Рекомендації[1]:

1. Врахувати при зміні виборчого законодавства рекомендації міжнародних структур та правозахисних організацій, що надавалися у минулі роки.

2. Прийняти Виборчий кодекс не пізніше жовтня 2016 р. Залучити до публічного обговорення проекту широке коло громадськості. Врахувати:

• врегулювання політичної та передвиборчої агітації з метою унеможливити у тому числі тіньове фінансування;

• інформаційне забезпечення виборчого процесу. Зокрема передбачити подання політичних програм місцевими організаціями партій і кандидатами під час реєстрації. Також необхідно передбачити інформацію про кандидатів на виборчих дільницях у день голосування;

[1] На підставі Звітів ВГО КВУ та ГМ «Опори».

• професійне навчання членів виборчих комісій та підвищення незалежного статусу членів комісій;

• передбачити більш чіткі виборчі процедури та однозначні підставі, зокрема при відмові у реєстрації.

3. Верховній Раді прийняти зміни до чинного законодавства, врахувавши зміни, що спрямовані на розв'язання проблеми підкупу. Необхідно узгодити між собою поняття підкупу виборців у КК України та виборчому законодавстві, передбачивши визначення й непрямих видів підкупу виборців.

4. Продовжити заходи для створення рівних умов для жінок та чоловіків, зокрема, ввести недотримання гендерної квоти до переліку підстав для відмови у реєстрації списку кандидатів.

5. Зменшити розмір судового збору за подання адміністративних позовів немайнового характеру.

6. Судам та виборчим комісіям провести аналіз практики застосування законодавства на чергових місцевих виборах 2015 р. з метою уніфікації підходів до застосування виборчого законодавства.

ПРАВО ВЛАСНОСТІ[1]

Загальний огляд

Власність посідає особливе місце в суспільному та приватному житті громадян. Практично кожна людина протягом свого життя стикається з тими чи іншими проблемами, пов'язаними з її власністю. Крім того, власність – це той базис, який гарантує життєздатність економіки держави, забезпечує існування і розвиток суспільства загалом.

Право приватної власності, його дієві гарантії, надійний і ефективний судовий захист є найважливішими атрибутами правової демократичної держави, однак наразі ще не можна з упевненістю говорити про те, що українське законодавство досягло досконалості в питаннях регулювання права власності та забезпечення реальних гарантій прав власників.

Особливо це стосується судового захисту прав власників та виконання судових рішень, які захищають власність. А це одна із основних гарантій права на мирне володіння своїм майном, яка в Україні, на жаль, зазвичай дає збій.

Так, в Україні часто можна спостерігати відсутність єдності судової практики у справах щодо власності та порушення «розумних» строків розгляду справ, що особливо важливо для цієї категорії судових справ. Крім того, вже багато років існує і не вирішується системна проблема невиконання судових рішень. Поруч із іншими недоліками, які характерні для судової системи в цілому, а також недовіри населення до цієї інституції та невисокого авторитету судів в Україні це введе до суттєвого послаблення гарантій прав власників.

Водночас є певні позитивні зміни щодо державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, яка також є важливою в контексті забезпечення гарантій права на мирне володіння своїм майном. Досить багато було зроблено щодо створення єдиного реєстру речових прав, а також прозорості його функціонування і доступності інформації у ньому. Крім того, дещо було спрощено процедури здійснення реєстрації прав власності та зменшення часу необхідного для такої реєстрації. Це відбулося у тому числі за рахунок залучення більшої кількості інституцій, які мають право щодо реєстрації прав власності на нерухоме майно.

Зрозуміло, що проблемні моменти щодо системи державної реєстрації прав на нерухомість залишаються, зокрема реєстрація речових прав на нерухоме майно, розташоване на території тимчасово окупованої АР Крим та в районах проведення АТО. Також залишаються проблеми, які мають своє коріння у недосконалості українського законодавства в цілому та непослідовності при реформуванні земельних відносин на більш ранніх етапах.

У 2015 р. держава знову не зробила достатньо для того, щоб ввести вільний ринок землі і зняти обмеження, яке фактично позбавляє можливості для людей використовувати свою власність. Попри неодноразові висловлювання вищих посадових осіб держави щодо необхідності зняття мораторію на продаж сільськогосподарської землі цей мораторій існував протягом цього р. і був продовжений на наступний рік.

Небезпечними були спроби внесення змін у законодавство щодо вилучення майна з мотивів суспільної необхідності, яке не тільки не виправляло існуючі у цьому законодавстві проблеми, але створювало б де-

[1] Підготовлено *М.Щербатюком*, УГСПЛ

сяток інших не менш складних проблем у цій сфері. Також аж ніяк не досконалим було прийнято законодавство, яке регулює відносини власності у сфері об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Гарантії права власності

Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно

Реформування системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень поступово рухається до досягнення тих цілей, які перед нею ставилися. Це підтверджується і оцінкою міжнародних експертів. У 2015 р. Україна вже вдруге поспіль піднялася в рейтингу Світового банку легкості ведення бізнесу (DoingBusiness). Україна посіла 83 місце, поліпшивши свої позиції на 16 пунктів. Дослідження показало, що ключовою реформою, яка сприяла підвищенню рейтингу 2015 р., стало спрощення реєстраційних процедур і, зокрема, вдосконалення системи реєстрації прав на нерухомість: кількість реєстраційних процедур зменшилася з 8 до 7, їхня середня тривалість — з 45 до 23 днів[1].

Важливим у 2015 р. було розширення кола суб'єктів, яким надано повноваження з прийому та видачі документів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Відтепер на законодавчому рівні закріплена можливість здійснення цих повноважень посадовими особами органів місцевого самоврядування, адміністраторами центрів надання адміністративних послуг та нотаріусами.

З метою реалізації цих змін було підготовлено проект Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 2982, який був прийнятий у першому читанні 14.07.15 р.. Цим проектом ще більше розширюється система органів та осіб, що здійснюють повноваження у сфері державної реєстрації прав, зокрема до таких суб'єктів додаються також і банки. Крім того, документом пропонується внести зміни до законодавчих актів, які регулюють питання проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, спрямовані на спрощення відповідної процедури та врегулювання процедурних питань, пов'язаних із передачею відповідних повноважень органам місцевого самоврядування.

Децентралізація в цій сфері необхідна, оскільки основною проблемою сьогодні є значне навантаження на органи відділу реєстрації, що спричиняє виникнення корупційних факторів (пройти поза чергою, отримати відповідний папірець за винагороду тощо). Водночас, коли буде багато суб'єктів, які зможуть реєструвати та приймати відповідні рішення, коли буде конкуренція між цими суб'єктами – ситуація може змінитися. І якщо б повноваження щодо реєстрації були передані виключно органам місцевого самоврядування, то замість одного монополіста з'явилося б багато таких монополістів, тому важливо передати ці повноваження різним групам суб'єктів, які будуть конкурувати до певної міри між собою.

Позитивним є те, що зараз Державний реєстр речових прав на нерухоме майно – це єдина державна інформаційна система, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єкти цих прав. Реєстр містить відомості про зареєстровані права та обтяження, суб'єктів прав, об'єкти нерухомого майна, документи, на підставі яких проведено державну реєстрацію прав, і картографічні (графічні) дані. Невід'ємною складовою частиною Державного реєстру речових прав на нерухоме майно є база даних про реєстрацію заяв і запитів та реєстраційні справи.

Звичайно є ще певні питання, пов'язані з тим, що деякі об'єкти нерухомості із старих реєстрів ще не перенеслися до нового реєстру, але це більше проблеми технічного характеру, які характерні для перехідного періоду.

Одночасно була запроваджена електронна форма видачі рішень державного реєстратора, витягів з Реєстру, встановлено скорочені строки надання послуг та розмір плати за надання їх у такі строки.

Проривом стало підвищення прозорості реєстрів прав власності, зокрема через можливість у відкритому доступі отримати інформацію щодо власників нерухомого майна. Так, у серпні 2015 р. Президентом був підписаний ЗУ «Про внесення змін у деякі закони України щодо посилення прозорості у сфері відносин

[1] Режим доступу: http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#registering-property

власності з метою запобігання корупції», яким передбачається спрощення процедури доступу до відомостей, які містяться у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, надання вільного доступу до Державного земельного кадастру та Єдиного державного реєстру, держателем якого є ДАІ МВС України.

До проблемних моментів можна віднести непослідовність при реформуванні земельних відносин на більш ранніх етапах, низький рівень матеріально-технічного забезпечення органів державної реєстрації, недосконаліть програмного забезпечення. Страждають від цього як представники бізнесу, так і пересічні громадяни, а сільськогосподарські виробники, на жаль, входять до групи найвищого ризику. Останні в найбільшій кількості укладають договори оренди розпайованих земельних ділянок, а процедура реєстрації права оренди затягується на довгі місяці та навіть роки.

Крім того, залишається проблемною реєстрація речових прав на нерухоме майно, розташоване на території тимчасово окупованої АР Крим та в районах проведення АТО.

Гарантії судового захисту права власності

Статистика європейських країн свідчить, що за кількістю випадків факти порушення права власності у цих країнах посідають друге місце після порушення права на справедливий суд[1].

В Україні справи за позовами про захист права власності також належать до найбільш поширених категорій цивільних справ, хоча гарантії здійснення права власності та його захисту закріплено у вітчизняному законодавстві. Однак судова практика свідчить про те, що суди не завжди дотримуються єдиного підходу до застосування законодавства у цій категорії справ.

Це стосується, наприклад, проблем при тлумаченні та застосуванні положень ст.331 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) щодо визнання права власності на новостворене нерухоме майно та об'єкти незавершеного будівництва, їх поділу у спорах між подружжям, які на сьогодні є досить поширеними.Із внесенням змін до ст.331 ЦК України не передбачено визнання в судовому порядку права власності на об'єкт незавершеного будівництва, але саме як на нерухоме майно, яке відповідно до закону має спеціальний правовий режим. Водночас статтею 331 ЦК України не заборонено визнання в судовому порядку права власності на об'єкт незавершеного будівництва як на річ[2].

Відсутність у законі норми, яка дозволяла б в судовому порядку визнавати право власності на об'єкти незавершеного будівництва породжує низку питань, адже спір між суб'єктами цивільних правовідносин може виникнути до введення об'єкта незавершеного будівництва в експлуатацію та до моменту його державної реєстрації. Поняття «об'єкт незавершеного будівництва» в українському законодавстві трактується неоднозначно, що ускладнює захист прав суб'єктів цивільних правовідносин.

З метою усунення означених проблем на пленумі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ було прийнято Постанову № 5 «Про судову практику в справах про захист права власності та інших речових прав» від 7 лютого 2014 р. з метою забезпечення правильного й однакового застосування судами законодавства про виникнення, припинення, захист права власності та інших речових прав. Адвокати констатували певний позитивний вплив цієї постанови, зазначаючи, що судді почали застосовувати Постанову Пленуму доволі часто, а суди апеляційної інстанції виправляють помилки судів перших інстанцій з використанням саме цієї Постанови[3].

Крім викладеного, захист прав власності ускладнює порушення судами розумних строків розгляду справ. З аналізу наданих судами відомостей випливає, що основними причинами порушення розумних строків розгляду цивільних справ є їх неналежна підготовка, неякісне проведення попереднього судового засідання, недоліки при вирішенні питання про призначення судової експертизи[4].

---

1 Право власності: європейський досвід та українські реалії.– Режим доступу: http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&newsid=123901

2 Члени ВРЮ А. Олійник та А. Мірошниченко взяли участь у міжнародній конференції «Право власності: європейський досвід та українські реалії». – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/news/1130

3 Судова практика: Справа власності. – Режим доступу: http://jurist.ua/?article/869

4 Справедливость с огрехами. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ru/print/119114-samimi_rasprostranennimi_oshibkami_yavlyayutsya_nesoblyudeni.html

Отже, попри певні позитивні моменти, не можна говорити про суттєве покращення ситуації у сфері судового захисту права власності, багато в чому через проблеми, які є у судової системи в цілому, недовіри населення до цієї інституції, невисокого авторитету судів в Україні.

Невиконання рішень суддів, що захищають власність

Суттєвою проблемою для захисту права на мирне володіння своїм майном є невиконання рішень національних судів.

Попри певні спроби держави вдосконалити процедуру виконання таких рішень проблема залишається надзвичайно актуальною і стосується великою кількості людей, які стикаються з неможливістю захистити своє право власності.

За повідомленням Уряду, в 2014 р. державою було виділено і виплачено 76,96 млн грн. на виконання рішень відповідно до ЗУ «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» і 4005 судових рішень було виконано. У 2015 р. на ці цілі передбачено вже 150 млн грн. з державного бюджету[1].

Але в цьому контексті важливо зуважити, що та ж урядова статистика говорить про те, що на 1 січня 2015 р. борг по невиконанню рішень національних судів, де відповідачем є держава, становить 7 544 562 370 грн[2]. І якщо порівняти суму боргу та коштів, які виділенні на його погашення, то очевидною є величезна різниця між цими двома цифрами. Так, 150 млн грн.. становить тільки 1% від загальної суми боргу. І це тільки у випадку, якщо ми беремо офіційну статистику суми боргу, реально сума боргу може бути значно вищою і тоді різниця стає ще більш кардинальнішою. Враховуючи цю різницю, виконання рішень національного суду може тривати десятиліттями.

Враховуючи цю ситуацію, державою було запропоновано вирішувати проблему відсутності фінансування через впровадження можливості погашення заборгованості за рахунок векселів. Зокрема, така можливість передбачалася в ЗУ «Про державний бюджет України на 2015 рік». Проте навіть в цьому варіанті є суттєві недоліки, пов'язані з тим, що у проекті у грошових коштах можна отримати лише 10% боргу, а також встановлюється дворічний річний період, протягом якого по рішенню не буде жодного виконання, а семи річний період реструктуризації боргу є занадто довгим відтермінуванням виконання судового рішення.

Крім того, процент, який держава планує сплачувати у випадку невиконання (3%) є занадто низьким і не покриває навіть річний рівень інфляції. Поглиблює проблему слабкість ринку цінних паперів в Україні, що значно ускладнює використання векселів як ефективного механізму, тому поки що зарано говорити про цей інструмент як реальний і ефективний спосіб вирішення проблеми.

Якщо торкнутися процедурних аспектів цієї проблеми, то прийняття КМУ Постанови № 440 у серпні 2014 р. запровадило нову процедуру виконання судових рішень, де відповідачем є держава і виконання таких рішень напряму покладалося на державне казначейство. Також створювався відповідний реєстр цих невиконаних судових рішень, які мали б почергово виконуватися цим державним органом. Але і тут не обійшлося без проблем, оскільки ця процедура приводила до багатьох технічних проблем при передачі до виконання таких судових рішень. Статистика показує, що відповідно до процедури, впровадженої Постановою № 440, було подано 19 920 судових рішень до територіальних відділень державної казначейської служби. Але тільки 8910 таких рішень були прийняті до виконання державним казначейством. Інші рішення або були у процесі обробки або повернені назад відповідній виконавчій службі. Це означає, що майже 60% судових рішень не були прийняті державним казначейством. І це тільки судові рішення, які передавалися в державне казначейство державною виконавчою службою.

---

[1] Визначено у Поданні КМУ в Комітет міністрів Ради Європи по справі щодо виконання «пілотного» рішення «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 2015 р.

[2] ЗУ «Про державний бюджет на 2015 рік».

Суттєвим негативом щодо забезпечення права на мирне володіння своїм майном є наявність в Україні мораторіїв щодо стягнень на майно. Так, продовжив свою дію мораторій на примусову реалізацію майна. 26 липня 2015 р. були внесені зміни у ЗУ «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна», але вони стосувалися зняття цього мораторію тільки для однієї організації, а саме було визначено, що дія мораторію не поширюється на примусову реалізацію майна для погашення боргу перед «Нафтогазом» та його дочірніми компаніями, що постачали газ за ліцензією. Такий вибірковий підхід у знятті мораторію для окремих державних компаній ще раз показує суттєву проблему цих мораторіїв для встановлення однакових гарантій різних форм власності в Україні.

Водночас з 1 вересня 2015 р. був частково зупинений мораторій на порушення справ про банкрутство підприємств ПЕК, який було введено ще 23.06.05 р. Застосування цього мораторію не дозволяло стягувати борги з неплатоспроможного боржника у процедурах банкрутства, натомість, дозволяло невизначеному колу осіб за ознакою галузевої приналежності («підприємства паливно-енергетичного комплексу»), легально не сплачувати борги за своїми зобов'язаннями, ухилятися від сплати податків, викривляти конкурентне середовище, що негативно впливало на рівень виконання контрактів в Україні, рівень захищеності прав кредиторів, погіршувало інвестиційну привабливість вітчизняної економіки та створювало колосальні корупційні ризики. Але цей мораторій не був знятий щодо державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», для якого цей мораторій був продовжений до 1 січня 2016 р.

Також, варто зазначити, що у 2015 р. були спроби запровадити нові мораторії, які ускладнювали б виконання судових рішень, котрі захищають власність. Так, Верховною Радою 28 грудня 2014 р. було прийнято ЗУ «Про мораторій на відчуження майна громадян, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті». На цей Закон Президентом України було накладено вето.

Гарантії захисту права на мирне володіння своїм майном на тимчасово окупованих територіях

Питання захисту права власності на тимчасово окупованих територіях стоїть дуже гостро. У зв'язку з цим є кілька проблем, що привертають увагу:

– отримання компенсації за майно, пошкоджене внаслідок збройного конфлікту;

– отримання компенсації за майно, незаконно відібране у громадян, які залишили його на окупованій території не за власним бажанням;

– збереження майна, що залишилося, від неправомірного заволодіння невідомими особами.

Слід констатувати, що українські правоохоронні органи не поширюють свою юрисдикцію на тимчасово окуповану територію, що позбавляє можливості захистити свої законні права та інтереси. Отримати відшкодування шкоди за заподіяні бойовими діями збитки від держави можливо лише за наявності доказів самого заподіяння, причиново-наслідкового зв'язку і грошової оцінки збитку. Зробити все це неможливо, що означає фактично неможливість досягти успіху в залі судового засідання. Відповідно, ми можемо говорити не про захист порушеного права, а швидше про те, що це право порушується.

Майно, розташоване в зоні АТО, можна продати. Шляхів вирішення цього питання два: генеральна довіреність на розпорядження майном, яку можна отримати і на окупованій території, позаяк нотаріусам відкритий для доступу нотаріальний реєстр довіреностей, або зареєструвати угоду на підконтрольній Україні території. Тільки от ринок продажу і купівлі нерухомості на сьогодні дуже неактуальний і практично зупинений, а продати єдине майно за безцінь, не отримавши можливості придбати нерухомість в іншому регіоні України, охочих небагато.

Варто побутує думка, що краще його продати за три копійки, ніж віддати за просто так, адже захистити свою власність ви не зможете жодним правовим способом, бо механізмів такого захисту на сьогодні немає. Однак держава вимагає від переселенців заплатити податок на нерухомість у зоні АТО (про що свідчать останні роз'яснення Державної фіскальної служби), забуваючи про елементарні теоретичні засади — право власності має три правомочності: право володіння, користування і розпорядження. З одного боку, тільки

наявність усіх трьох складових дає повноцінне право, що захищається статтею 42 Конституції України, з іншого — об'єктивно користуватися майном в зоні АТО власники не мають можливості[1].

Правове регулювання прав власності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків

Парламентська коаліція у ВРУ при своєму створенні задекларувала бажання розробити і прийняти ЗУ «Про надання власникам житла механізмів для ефективного управління та забезпечення житла якісними послугами». Мета була зрозуміла і цілком відповідала сподіванням суспільства. Бо в умовах перехідної економіки власникам приватного житлового фонду все ще доводилося з неабиякою напругою здійснювати свої права в умовах колишньої несвободи, яка була і залишається живучим пережитком минулого.

Що більше власник стикається з дійсністю, то більше нерухома власність у багатоквартирному будинку, яка сопчатку здається йому непорушною, стає ілюзорною, бо навіть викуплена в держави за гроші, а не безоплатно приватизована, нотаріально оформлена і зареєстрована, вона так і залишається по суті комунальною, не знятою з балансу комунальних підприємств і не виведеною з їхнього бухгалтерського обліку. Власнику вона видається приватною, а державі і комунальникам, судячи з їхніх дій, — ні. Вони й далі утримують її на своєму балансі та відображають у бухгалтерському обліку. Їм байдуже, хто назветься власником, аби справно платив їм комірне, яке більше скидається на данину, ніж на плату за реально надані й отримані послуги. Бо така недооформлена приватна власність в Україні — це ілюзія самого власника[2].

Щоб покінчити з таким двоїстим становищем, залишалося тільки зробити власника реальним, а не номінальним господарем нерухомого майна. Для цього треба було виконати дві умови: держава мала передати власникам квартир разом із допоміжними приміщеннями відремонтований будинок або кошти на його ремонт, у відповідь на це власники квартир мали взяти на себе тягар утримання власності, після чого можна було перейти і до реформування ринку житлово-комунальних послуг на умовах ринкової економіки.

Власники квартир ніколи не були проти того, аби забрати будинки, але очікували від держави виконання зобов'язань, які та декларує, а виконувати відмовляється, посилаючись то на фінансову скруту, то на брак політичної волі.

Щоб вийти з патової ситуації, держава вирішила покінчити з двозначністю становища, в односторонньому порядку пішовши на відмову від своїх зобов'язань. Так, замість ЗУ «Про надання власникам житла механізмів для ефективного управління та забезпечення житла якісними послугами» і з'явився на світ законопроект Кабміну №1565 «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», яким держава, замість вирішити створені нею проблеми, перекладає їх розв'язання на власників квартир. Метод простий: хто не хоче створювати ОСББ без виконання зобов'язань на умовах держави, тому держава призначає приватну управляючу компанію. А сама виходить з гри, не питаючи на те згоди в тих, кого залишає, не виконавши перед ними зобов'язань і не повернувши допоміжних приміщень.

Незважаючи на певні позитивні положення цього законопроекту, потрібно зазначити, що втручання держави у питання, що мають вирішуватися через самоорганізацію співвласників, неприпустиме. Однак КМУ як суб'єкт права законодавчої ініціативи спробував у законопроекті №1565 поєднати непоєднуване. І вийшов продукт, після якого права власності у багатоквартирному будинку, на думку деяких експертів, стали ще більшою ілюзією, ніж були до того[3].

Попри це у травні 2015 р. урядовий проект ЗУ «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» був прийнятий Верховною Радою і у липні набув чинності.

---

[1] Судова практика: справа власності. – Режим доступу: http://jurist.ua/?article/869

[2] Ілюзія власності. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/energy_market/ilyuziya-vlasnosti-_.html

[3] Ілюзія власності . – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/energy_market/ilyuziya-vlasnosti-_.html

Діяльність органів влади щодо обмеження права власності

Вилучення майна приватної власності для суспільних потреб

Держава посідає важливе місце в регулюванні відносин, які виникають у сфері права власності. У цьому аспекті особливо важливо наголосити на значенні принципу справедливого балансу, який полягає у тому, що у випадку експропріації або націоналізації державою майна, яке належить особі, мають враховуватися інтереси суспільства, держави та особи. Обов'язковою умовою проведення державою відчуження майна є виплата особі компенсації, яка має бути розумною, а також важливим є дотримання принципу пропорційності, оскільки виплата суми, не відповідає базовій вартості майна.

Хоча приватна власність, у тому числі й на землю, є непорушним правом, яке гарантується українським громадянам Конституцією, з цього правила також є винятки. Ці винятки суворо регламентуються ЗУ «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності».

За цим Законом, викуп земельних ділянок може здійснюватися за умови відшкодування їх вартості відповідно до встановленого Законом порядку. Примусове відчуження земельних ділянок може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості на підставі та в порядку, встановлених законом.

Попри певні недоліки термінології та питань щодо визначення розміру компенсації за майно, цей Закон визначає основні гарантії щодо захисту права власності при настанні визначених Законом випадків.

У 2015 р. на розгляд Верховної ради подавався законопроект № 2155 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури відведення земельних ділянок при наданні їх для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», яким пропонувалося спростити процедуру вилучення майна.Але це, крім спрощення, також несло певні ризики щодо забезпечення прав власності, через що законопроект багаторазово змінювався і не був прийнятий навіть у першому читанні.

Досить небезпечним щодо гарантій захисту права власності був проект про націоналізацію майна в Україні держави-агресора та її резидентів (№ 2497), щовизначавтаку націоналізацію як примусове вилучення об'єктів права власності з мотивів суспільної необхідності на користь держави в порядку, встановленому законом. Через свою декларативність і недосконаліть, а також протиріччя положень цього проекту із ЗУ «Про санкції» цей проект міг мати лише негативні наслідки.

Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення

Встановлюючи мораторій на землі сільськогосподарського призначення, держава переслідувала мету консолідації земель сільськогосподарського призначення в руках їхніх господарів і, таким чином, гарантування використання цієї категорії земель тільки за цільовим призначенням. Але протягом 2015 р. ця мета виявилася недосяжною. Використання власниками належних їм земельних ділянок є економічно нерентабельним, проведення товарного сільськогосподарського виробництва в середньому на 4 га площі є неефективним, що стимулює тінізацію ринку земель. Постає питання – чи досягається «загальний інтерес», який ставить перед собою держава, при тому, що практика свідчить про фактичний обхід мораторію?

За своїм змістом, будь-які обмеження на ринку земель призводять до зменшення ціни на земельний актив. Власники земель поставлені в ситуацію обмеженого вибору способу розпорядження земельною ділянкою за допомогою цивільно-правових правочинів, до того ж плата за користування земельною ділянкою за ними мізерно низька.

Сам факт того, що законотворцями постійно здійснюється підготовка Закону, який повинен зняти мораторій, свідчить про теоретичну схильність державної політики до відкриття ринку земель. Проте невирішеність цього питання, яка продовжується роками, не виправдовує ціль мораторію, а навпаки -дискредитує її. Якщо ціль впровадження мораторію більше не підтримується, тоді і не можна говорити про існування загального інтересу в цьому контексті.

Втім, у Міністерстві аграрної політики та продовольства України було зареєстровано Єдину комплексну стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. Відповідно до цієї програми, робоча група ставить собі за мету підготовку до впровадження відкритого і прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення, в тому числі пілотне впровадження різних моделей економічного обороту земель сільськогосподарського призначення в окремих місцевостях на основі державно-правового експерименту. Можна вважати, що запуск такого проекту є важливим для досягнення кінцевої мети, проте ефективно його оцінити можна буде лише з часом.

Попри це, державою для формування відкритого ринку земель з 1 січня 2016 р. у цьому р. зроблено об'єктивно недостатньо. Заяви Президента про необхідність відкриття ринку земель залишаються на першочерговому етапі впровадження. І, як наслідок цього, 10 листопада 2015 р. ВРУ вкотре прийняла Закон, який продовжив дію мораторію.

Рекомендації

1. Створити прозору й ефективно працюючу систему державної реєстрації прав на нерухоме майно.
2. Удосконалити захист прав власників земельних ділянок, створити механізми протидії силовому захопленню цих земель, прийняти законодавчі акти, які урегулювали б основні аспекти функціонування ринку землі.
3. Забезпечити існування ефективного судового захисту прав власників і, зокрема, здійснити заходи щодо вирішення проблеми невиконання рішень національних судів, що захищають власність, у тому числі вдосконалити судовий контроль за виконанням рішень судів, а також припинити дію мораторіїв щодо примусового продажу майна державних підприємств. Крім того, забезпечити якнайшвидшу реалізацію положень ЗУ «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» і виділення достатніх фінансових ресурсів на його виконання.
4. Удосконалити систему контролю за дотриманням законодавства під час процедури приватизації земельних ділянок та сприяти прозорості таких процедур.
5. Поетапно зняти мораторій на відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Сприяти прийняттю ЗУ «Про ринок земель».
6. Удосконалити механізм зміни цільового призначення земельних ділянок та встановити чіткі критерії, за допомогою яких визначатимуться можливості або обмеження у використанні земельної ділянки.
7. Сприяти прозорості і спрощенню процедур здійснення будівництва житла, а також забезпечити дотримання прав інвесторів у цій сфері.
8. Здійснити врегулювання проблеми вилучення земель і житла з мотивів суспільної необхідності в чіткій відповідності до Конституції і взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА[1]

Право на достатній життєвий рівень

Гарантії права на достатній життєвий рівень

Європейським стандартом економічних і соціальних прав людини може вважатись закріплена у відповідному регіональному міжнародному договорі можливість людини задовольняти її потреби в економічній та соціальній сферах життєдіяльності. Ознаками таких стандартів є їхня взірцевість, установлення мінімальної межі стандарту, його нормативна фіксація, достатня свобода національного розсуду в їх застосуванні.

Варто зазначити, що в 2015 р. в Україні значно загострилися проблеми щодо дотримання права на достатній життєвий рівень.

Так, перше півріччя 2015 р. в Україні відзначилось низкою подій, що не могли не відобразитись на фінансовому становищі українців. За даними державної служби статистики, реальний наявний дохід у першому кварталі 2015 р. становив 76,5% від показників за відповідний період минулого р.[2]. У другому кварталі реальний наявний дохід становив вже 66% від показників того ж періоду минулого р..

Станом на серпень 2015 р. реальна заробітна плата становить 80,8% відносно серпня 2014 р.[3] У той час, як структура доходів населення майже не змінилась, у порівнянні із першим кварталом 2014 р. у першому кварталі 2015 р. значно зменшилась частка заощаджень – із 6% до 0,6%[4]. Також до вересня 2015 р. зростала заборгованість за виплатою заробітної плати[5].

В цей же час значно урізується обсяг соціальної допомоги громадян, що, з одного боку, виправдано в наявній політичній ситуації в державі, а, з іншого боку – порушує конституційні права населення.

Зокрема, з 1 січня 2015 р. набув чинності ЗУ від 28.12.2014 № 76-VIII «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України», що скасовує низку пільг та виплат окремим категоріям осіб та/або змінює порядок їх призначення. Зокрема, йдеться про скасування права на безоплатний проїзд у міському транспорті цілій низці категорій, та визначено, що значна частина пільг надаватиметься за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні 6 місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному КМУ. Зазначена вище норма стосується пільг на житлово-комунальні послуги для окремих категорій населення, значне здорожчання яких є одним із основних факторів високої інфляції у попередній період.

Різка девальвація гривні і досягнення критично низьких показників на торгах в січні–березні 2015 р. в подальшому призвела до зростання цін на імпортні товари в три рази, а товарів українського виробництва – на 30%, незважаючи на те, що довгий час рівень доходів громадян залишається незмінним порівняно із аналогічним періодом у 2014 р. Експерти ООН констатують, що 80% громадян України знаходяться за

---

[1] Підготовлено *М. Щербатюком,* УГСПЛ.

[2] Наявний дохід населення за І квартал 2015 р. – Державна служба статистики України. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/gdn/ndn/ndn_u/ndn0115_u.html

[3] СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ (за даними Державної служби статистики України). – Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350795

[4] Соціально-економічний розвиток України за січень–травень 2015 р. – Державна служба статистики.

[5] Заборгованість із виплати заробітної плати у 2015 р. – Державна служба статистики

межею бідності, оскільки встановлений прожитковий мінімум передбачає витрати у розмірі 33 грн. на добу, що дорівнює 1,5 дол. США. Відповідно до стандартів ООН, за межу бідності відносять тих людей, котрі в день витрачають до 5 доларів США, тобто менше 105 гривень[1].

Зростання цін на паливо зумовило підвищення тарифів на перевезення пасажирів у громадському транспорті.3 квітня 2015 р. відбулось чергове підвищення тарифів на електроенергію, що майже в половину збільшило витрати громадян за цією статтею видатків. Підвищення тарифів на житлово-комунальні тарифи спостерігалося і у вересні.

У відповідь Урядом було дещо змінено систему надання субсидій на оплату житло-комунальних послуг соціально незахищеним верствам населення, що дозволило в деяких аспектах спростити отримання субсидій і попри процедурні недоліки, достатньо багато людей скористалося можливістю отримати субсидію. За твердженням П. Розенка, міністра соціальної політики: «...На сьогоднішній день вже оформили субсидії 3 мільйони 600 тисяч родин. Для порівняння: в минулому р. в цей період було лише 450 тисяч...».

Тільки у вересні 2015 р. Урядом було проведено індексацію заробітних плат та пенсій. На 13% було підвищено мінімальні соціальні стандарти, зокрема прожитковий мінімум. Було визначено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі 1330 грн., для працездатних осіб — 1378 грн., для осіб, які втратили працездатність – 1074 грн. Водночас таке підвищення не було достатнім – з урахуванням девальвації гривні мінімальна заробітна плата впала до 55 доларів США на місяць.

Важливо відзначити, що норми, закладені КМУ у прожитковому мінімумі українців ще у 2000 р., суттєво нижчі за фізіологічні, а набір непродовольчих товарів узагалі не забезпечує багатьох потреб людини. У частині набору продовольчих товарів спостерігається невідповідність медичним нормам споживання продуктів харчування. Що ж стосується непродовольчих товарів, то, наприклад, для дитини віком до одного р. одяг та харчування взагалі не передбачені. Але урядомвідповідні зміни вже понад 15 років не затверджуються.

Питання формування прожиткового мінімуму було предметом розгляду судових інстанцій і як результат, у кінці вересня 2015 р. окружний адміністративний суд м. Києва визнав протиправними дії Кабміну із встановлення розміру прожиткового мінімуму на 2015 рік без проведення і врахування результатів науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму[2]. Також у судовому рішенні було визначено: «зобов'язати КМУ вжити передбачені законодавством заходи та реалізувати наявну компетенцію з метою:

1) провести науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму в Україні;

2) провести перегляд вмісту наборів непродовольчих товарів, продуктів харчування та послуг для основних соціально-демографічних груп населення.

– зобов'язати КМУ встановити розмір прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік в порядку та на підставі положень ЗУ «Про прожитковий мінімум»[3].

У листопаді 2015 р. відбулося декілька засідань експертної комісії з проведення науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, на підставі яких визначається прожитковий мінімум. 20 листопада ці набори були схвалені експертною комісією і направлені Міністерству економічного розвитку та торгівлі України для підготовки проекту постанови КМУ про їх затвердження[4]. Але не відомо чи відповідна постанова буде прийнята Урядом, оскільки в попередні роки попри внесення на розгляд питання затвердження відповідних наборів, рішення по них не приймалося.

---

1 Режим доступу: http://ubr.ua/ukraine-and-world/society/80-ukraincev-jivut-v-ukraine-za-chertoi-bednosti-oon-343952

2 Оприлюднено рішення суду щодо підвищення прожиткового мінімуму. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/118745-oprilyudneno_rishennya_sudu_schodo_pidvischennya_prozhitkovo.html

3 Оприлюднено рішення суду щодо підвищення прожиткового мінімуму. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/118745-oprilyudneno_rishennya_sudu_schodo_pidvischennya_prozhitkovo.html

4 Завершено науково-громадську експертизу наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для встановлення прожиткового мінімуму. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=599EE777B587CF1B1A3A0B65FBFF00D2.app1?art_id=183619&cat_id=107177

Варто зауважити, що нічого не було змінено в методології визначення прожиткового мінімуму. Навіть перший заступник міністра Мінсоцполітики В. Шевченко підкреслює, що «методологія визначення прожиткового мінімуму потребує в цілому кардинального перегляду. Вважаю за необхідне найближчим часом продовжити роботу у цьому напрямі спільно із сторонами соціального діалогу»[1].

У 2015 р., попри всі обіцянки влади, продовжилася ганебна практика використання показника «гарантованого рівня прожиткового мінімуму» для визначення розмірів певних видів соціального забезпечення. Цей показник показує неспроможність або небажання держави виконати навіть той мінімум, який закладений у прожитковому мінімумі.

У лютому 2015 р. КМУ підготував проект Стратегії подолання бідності, реалізація якої покладається на період з 2016 по 2025 рр. Але в цьому аспекті більш важливим є виконання завдань щодо подолання бідності, оскільки хороших стратегій та програмних документів у цій сфері було написано чимало, водночас виконання всі ці роки залишалося на вкрай низькому рівні, що нівелює цінність таких документів. Так, результати Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 р., затвердженої Постановою КМУ, внаслідок загострення політичних та соціально-економічних проблем в Україні за останній рік майже зведені нанівець.

Окремою категорією населення, що потребує особливого захисту, є внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО). Станом на 14 серпня 2015 р. УВКБ ООН володіє інформацією про 1 428 800 ВПО, однак відзначає, що реальна кількість таких осіб в Україні може бути значно вищою. Незважаючи на те, що були вжиті заходи щодо поліпшення становища ВПО, на сьогодні залишається велика частина проблем, зокрема, із отриманням житла та роботи, пов'язана із негативними стереотипами, що існують щодо цієї групи населення. Зокрема, серед наслідків дискримінації – штучне завищення цін на оренду житла та заниження заробітної плати роботодавцями.

Зважаючи на викладене вище, ситуація у цьому р. із гарантуванням права на достатній життєвий рівень залишається досить проблематичною і має тенденцію до погіршення через продовження економічного спаду та військовий конфлікт на Сході країни.

Якість і безпека харчових продуктів

20 вересня 2015 р. набрав чинності ЗУ «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», який ґрунтується на принципах та вимогах ЄС до безпечності харчових продуктів.

Як новела Закон чітко закріплює відповідальність оператора ринку в межах своєї діяльності за недотримання вимог про безпечність харчових продуктів. Тобто, у випадку, коли, наприклад, з підприємства, яке виготовляє рибні консерви, на ринок потрапить небезпечний продукт, відповідальність нестиме виробник, а не офіційний ветеринарний лікар.

Запровадження превентивного підходу до контролю замість необхідності боротися з наслідками – це ще одна кардинальна зміна системи.

За новим підходом контролюватися буде весь ланцюг виробництва харчового продукту. Це дозволить виявити загрозу на ранньому етапі та запобігти виробництву небезпечного продукту та, відповідно, потраплянню такого продукту до споживача. На законодавчому рівні це закріплено у формі вимоги обов'язкового запровадження системи управління безпечності харчових продуктів на принципах ХАССП (лат. HACCP).

Оскільки запровадження HACCP потребує часу та певних ресурсів, то задля уникнення шокової терапії Законом передбачені значні перехідні періоди.

[1] Завершено науково-громадську експертизу наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для встановлення прожиткового мінімуму. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=599EE777B587CF1B1A3A0B65FBFF00D2.app1?art_id=183619&cat_d=107177

Наприклад, на всіх молокозаводах, бійнях та інших підприємствах, де виробляють харчові продукти, до складу яких входять необроблені інгредієнти тваринного походження, HACCP має бути запроваджений у 2017 р..

Іншою новелою харчового закону є обов'язкове запровадження простежуваності за принципом «крок назад, крок вперед». Підприємство у будь-який час повинно мати точну інформацію про те, звідки воно отримало сировину чи харчовий продукт і куди його було направлено з підприємства[1].

Єдиним контролюючим органом у сфері безпеки харчових продуктів буде Державна служба з питань безпеки харчових продуктів, яку утворили на базі ветеринарної і фітосанітарної служби, інспекції із захисту прав споживачів та санепідемслужби.

Наведений перелік новел харчового Закону є неповним, він достатній для розуміння того, чому необхідно змінити чинну систему безпечності харчових продуктів в Україні та запровадити нові, більш ефективні підходи[2].

Забезпечення належної якості води

Актуальне для населення питання якості води в Україні продовжує залишатися для представників влади другорядним, хоча якість водопровідної води залишає бажати кращого здебільше через старе устаткування та постійний брак коштів.

Однак, КМУ все ж зареєстрував проект ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про питну воду та питне водопостачання»[3] з метою удосконалення законодавства у сфері питної води та питного водопостачання. Цікавим є те, що Кабмін обґрунтовує необхідність прийняття тексту Закону нагальною потребою повернення права підприємствам питного водопостачання допускати тимчасове відхилення якості питної води від вимог державного стандарту на питну воду, якого вони були позбавлені. І як результат – знов нівелюється якість води і як наслідок – здоров'я людей.

«Україна комунальна», здійснивши опитування щодо задоволеності українців якістю водопровідної води в останні роки, виявила, що більшість опитаних (74%) якістю водопровідної води не задоволені. А саме, 48% заявляють, що вода з-під крана стала гіршою за останні кілька років, а 26% не помітили особливих змін у якості водопровідної води. Ще 23% опитаних взагалі не п'ють водопровідну воду. А покращення помітили лише 3% респондентів[4].

Здійснення права на достатнє житлове забезпечення

Питання забезпечення права на достатнє житлове забезпечення було одним із найбільш проблемних в Україні у сфері соціально-економічних прав[5]. Але на фінансування державних програм із забезпечення громадян доступним житлом у Держбюджеті на 2015 рік передбачено тільки 187,36 млн грн. Найбільша сума передбачена на програму здешевлення вартості іпотечних кредитів (13/3) – 93,25 млн грн. На програму пільгового кредитування молоді в Держбюджеті закладено 49,26 млн грн. На збільшення статутного капіталу Держфонду сприяння молодіжному житловому будівництву, згідно із Законом про Держбюджет, буде направлено 38 млн грн, ще 6,85 млн грн буде виділено на фінансову підтримку цієї установи. При цьому кошти на програму будівництва доступного житла (70/30) у Держбюджеті не передбачені[6].

---

1 Дожити до вересня. Що зміниться з новим законом про харчову безпеку? – Режим доступу: http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/02/3/7030396/

2 Смакуйте у вересні. Що дасть новий закон про харчову безпеку? – Режим доступу: http://glavcom.ua/articles/31602.html

3 http://www.minregion.gov.ua/regulatory/proekty-reguljatornyh-aktiv-dlja-obgovorennja-ta-analizy-reguljatornogo-vplyvu/proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-schodo-pitnoyi-vodi-ta-pitnogo-vodopostachanny-675913/

4 Режим доступу: http://vodokanal-zt.org.ua/pages/p487#top-menu

5 2.4. Здійснення права на достатнє житлове забезпечення. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1432463481

6 На доступне житло в держбюджеті-2015 передбачено всього 187,4 млн гривень . – Режим доступу: http://economics.unian.ua/realestate/1030832-na-dostupne-jitlo-v-derjbyudjeti-2015-peredbacheno-vsogo-1874-mln-griven.html

Водночас кількість переселенців, які потребують забезпечення елементарних житлових умов, становить вже більше 1,4 млн осіб, до яких треба додати124 тис. учасників бойових дій.

З урахуванням цих викликів держава складала плани щодо модернізації державних житлових програм, зокрема програми молодіжного кредитування та програми «Доступне житло»[1].

Але виглядає так, що ця модернізація переважно зводилася до питання зменшення витрат з державного бюджету, як зазначив заступник міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Р. Абрамовський на одному із брифінгів: «Головним аспектом є те, щоб ці програми надавали найменший вплив на державний бюджет і його витратну частину».

Однією із ініціатив такого «модернізації» є підвищення до 10% кредитної процентної ставки за програмою молодіжного кредитування, при цьому для сімей з дітьми буде передбачено зменшення залежно від кількості дітей.

Крім того, урядовцями було заявлено, що програми щодо погашення частки відсотка по кредиту є вкрай затратними для держави, враховуючи непередбачуваність курсової різниці, і будуть зупинені[2].

Щодо забезпечення житлом переселенців та учасників бойових дій, то експерти сходяться на тому, що в Україні відсутня спрямована державна політика щодо цих категорій, а також відсутні компенсаційні механізми відшкодування та виплати компенсацій за втрачене житло[3]. Проте, держава виділяє певні кошти на житло для учасників бойових дій та програму часткової компенсації витрат на житло для переселенців. Зокрема, на забезпечення житлом сімей загиблих учасників АТО у 2015 р. виділено 300 млн грн, до кінця р. планувалося забезпечити житлом 633 сім'ї. Але це все одно не вирішує проблему.

Право на соціальний захист

Система соціального захисту та соціального забезпечення

Система соціального захисту в Україні у 2015 р. знаходилася в зоні особливої уваги, оскільки від її ефективності залежало забезпечення соціально-економічних прав багатьох людей, які внаслідок економічних факторів опинилися на межі виживання.

2015 р. ще раз показав наявність суттєвих недоліків у цій сфері, які потребують вирішення. Серед яких можна виділити, те, що до сьогодні не відбулося розділення правових норм на ті, що гарантують соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї у зв'язку із зайняттям певної посади чи особливими заслугами. А це у свою чергу заважає ефективному здійсненню змін щодо всієї системи соціального забезпечення. Це особливо важливо в контексті підготовки змін до Конституції України, оскільки саме в ній може бути визначено цей поділ.

Загалом система соціального забезпечення залишилася занадто громіздкою із фінансово невиправданою системою пільг та соціальних виплат та із неефективно розгалуженою мережею державних закладів соціального захисту, що відповідає більш степені традиціям радянської моделі, ніж європейським підходам.

Також є проблема організації фінансування соціальної сфери, яка, зокрема, полягає у недостатності власних коштів місцевих бюджетів. Видатки на соціальні потреби не повинні бути видатками місцевого значення, оскільки місцеві органи не можуть впливати на рішення про їх надання чи ненадання. Нині у видатках місцевих бюджетів більше половини з них спрямовуються на виконання державних функцій. При цьому місцеві бюджети не отримують кошти, необхідні для утримання об'єктів соціальної інфраструктури.

---

[1] В Україні хочуть модернізувати державні житлові програми. – Режим доступу: http://www.epravda.com.ua/news/2015/06/11/546448/

[2] Там само.

[3] Стратегія розміщення та забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та учасників АТО в Україні: законодавчі основи та практичні аспекти. – Режим доступу: http://ief.org.ua/?p=4891

Так, фінансування потреб ВПО здебільшого покладено на місцеві бюджети, які в сучасних економічних умовах не завжди можуть забезпечувати потреби самих територіальних громад. Така ситуація є надмірним навантаженням на соціальну сферу місцевих громад. Тому необхідні законодавчі зміни, які передбачатимуть виділення для цих цілей додаткових коштів з державного бюджету.

Крім того, існує проблема, що велика кількість судових рішень в Україні не виконується і серед них найбільша кількість – це так звані «соціальні справи», в рамках яких громадяни намагаються отримати соціальні виплати, передбачені законодавством. За даними Міністерства соціальної політики, в цілому недофінансування соціальних виплат в державному бюджеті становить кілька десятків мільярдів гривень. За офіційними даними Міністерства юстиції України, наразі виконується лише близько 30% рішень національних судів. Отже, решта 70% – це порушення прав громадян на судовий захист, які мають перспективу стати предметом розгляду ЄСПЛ.

Чинне законодавство встановлює значно більше різноманітних видів пільг, соціальних виплат та соціальних послуг, ніж це передбачено Конституцією України чи міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Не маючи необхідних ресурсів, держава бере на себе додаткові зобов'язання у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, які часто не дають жодного соціального чи економічного ефекту, окрім встановлення привілеїв для представників певних професій або окремих соціальних груп.

Також варто зазначити проблеми, які впливають на ефективність фінансування соціальної сфери:

1) відсутність удосконаленої законодавчої бази;

2) затягування процесу розробки соціальних стандартів;

3) залежність бюджетних ресурсів від світових економічних параметрів;

4) часто не пріоритетне ставлення держави до розвитку соціальної сфери.

Соціальне забезпечення учасників антитерористичної операції

Проблеми соціально забезпечення учасників АТО часто ставали предметом уваги і державні органи робили певні спроби покращити ситуацію в цій сфері. Серед них можна відзначити зміни до законодавства щодо вдосконалення процедури отримання статусу учасника бойових дій, врегулювання статусу та соціального забезпечення представників добровольчих батальйонів, зміни щодо забезпечення трудових прав учасників АТО.

У той же час протягом 2015 р. багато інших проблем соціального забезпечення учасників АТО залишалися невирішеними. І однією із основних проблем була недостатня поінформованість бійців та їх рідних про те, як саме вони можуть скористатися пільгами, на які мають право. На жаль, Мінсоцполітики наразі тільки доопрацьовує програму психологічної реабілітації учасників АТО, а також працює над розширенням мережі санаторіїв, до яких вони зможуть отримати путівки. Крім того, лише тривають роботи над створенням механізму електронного приєднання до єдиної бази пільговиків, завдяки чому бійці зможуть отримувати пільги, не звертаючись спеціально в управління соціального захисту.

Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку

Станом на 2015 рік в Україні нараховується близько 13 млн пенсіонерів, а середня пенсія становить 1670 грн., в той час як мінімальна заробітна плата визначається законом на рівні 1218 грн[1]. Кожного місяця на пенсії виплачується сума в розмірі 20–21 млрд грн. В 2015 р. Пенсійний фонд України затвердив річний бюджет 234,4 млрд. грн з дефіцитом 19 млрд. грн., котрий буде покриватись безпосередньо з Держбюджету. В цілому, на одного пенсіонера в Україні припадає приблизно 1,2 працюючого[2]. Така демографічна тенденція є тривожною для держави, оскільки низькі заробітні плати, «тінізація» зарплат і економічний спадок ускладнюють забезпечення осіб пенсійного віку, створюючи додатковий тягар для Держбюджету.

---

[1] Режим доступу: http://economics.unian.ua/soc/1042211-minimalni-zarplati-ta-pensiji-ukrajintsiv-zrostut-na-13-iz-1-grudnya-2015-roku.html

[2] Режим доступу: http://ukr.segodnya.ua/economics/enews/pensionnaya-reforma-kak-spravlyayutsya-drugie-strany-i-chto-delat-v-ukraine-594993.html

Варто зауважити, що жодна з реформ системи пенсійного забезпечення не принесла очікуваних позитивних ефектів. Замість клопітливої праці над введенням реформ, котрі хоча б з 2010 р. повинні були запровадити три-рівневу пенсійну систему, різні політичні сили підвищували пенсії перед виборами, зводячи це надзвичайно важливе питання до чистого популізму. До цього моменту в Україні діє солідарна система пенсійного забезпечення, котра має кілька вагомих недоліків. Наприклад особи, котрі мають однаковий стаж роботи, але в минулому сплачували різні пенсійні внески, на теперішній час отримують однакові пенсії. Або ж громадяни, котрі мають однаковий стаж і отримували однакову зарплату, але вийшли на пенсію з різницею в кілька років, отримують суми, котрі значно відрізняються між собою. Наводячи такі приклади, можна дійти висновку, що слово «солідарна» аж ніяк не віддзеркалює реалії діючої системи в практиці.

За 2015 рік в пенсійній політиці України відбулося кілька досить серйозних нововведень, зумовлених реформами.

1. 2 березня 2015 р. ВРУ ухвалила Закон про скорочення пенсій працюючим пенсіонерам, тимчасове скасування виплат пенсій працівникам на спеціальних посадах, а також зміну умов виходу на пенсію громадянам, котрі мають право на так звану «пільгову» пенсію[1]. Працюючим пенсіонерам буде виплачуватись 85% від пенсії, якщо зарплата в півтора рази перевищує мінімальну. У разі звільнення з роботи, пенсія нараховуватиметься у повному обсязі.

Пенсії спеціальним категоріям осіб (судді, прокурори, митники, депутати тощо), котрі працюють, тимчасово до кінця 2015 р. скасовані в повному обсязі.

Пільгові пенсії виплачуються громадянам, котрі працюють повний робочий день на підземних роботах, роботах у шкідливих і особливо шкідливих умовах після досягнення 50 (чоловіки) і 45 років (жінки) зі стажем роботи 25 і 20 років відповідно.

Крім того, пільговий стаж для жінок буде підвищуватися з кожним роком на 6 місяців, до досягнення 25 років у 2024 р..

Також громадяни, котрі працюють у шкідливих і важких умовах, мають право на пільгову пенсію. В цьому випадку вік виходу на пенсію становить 55 років зі стажем роботи 30 років для чоловіків і 25 – для жінок. Перелік таких професій регулюється КМУ. Варто зазначити, що вищезгаданий Закон не стосується інвалідів I і II груп, інвалідів війни, учасників бойових дій, учасників АТО, а також членів сімей військовослужбовців.

2. 30 квітня 2015 р. КМУ зареєстрував у ВРУ законопроект № 2767 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій». Цей законопроект має на меті докорінно змінити систему пенсійного забезпечення в Україні.

Цим законопроектом кожен громадянин буде особисто прив'язаний до свого пенсійного майбутнього. Обов'язкове пенсійне страхування планується для осіб до 35-річного віку, в той час як особи від 36 до 55 років зможуть добровільно взяти в ньому участь. Для запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення є необхідним стабільний економічний ріст країни, тому нововведення зможуть набрати чинності не раніше 2017 р.. Ставка страхового внеску буде поступово зростати до запланованого рівня 7% в 2022 р..

Також передбачається повне скасування так званих спецпенсій для держслужбовців, суддів, прокурорів тощо, яке набере чинності з початку 2016 р. і яке викликає активні дискусії щодо конституційності такого підходу[2].

Крім того, цей проект передбачає певні додаткові можливості користуватися недержавними пенсійними фондами (далі – НПФ), які поширені серед різних країн світу. В Україні НПФ, як фінансовий інститут, може

[1] Режим доступу: http://economics.unian.ua/soc/1056334-vid-sogodni-skorochuyut-pensiji-pratsyuyuchim-pensioneram-i-skasovuyut-spetspensiji.html

[2] Висновок науково-експертного управління ВРУ. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000

відкрити нові перспективи, серед яких буде не лише гарантоване забезпечення громадян додатковими виплатами до пенсії, а й можливість інвестування накопичених коштів в економіку держави.

Актуальною залишається проблема блокади пенсійних виплат на окупованій території. Брак результатів після підписання Мінських домовленостей унеможливлює транш соціальних виплат. Станом на 1 травня 2015 р. 1 млн 109 тис. пенсіонерів з Донецької і Луганської областей отримують пенсії в повному обсязі[1]. Водночас 333,9 тис. пенсіонерів проживають на неконтрольованій Україною території і відповідно не отримують жодних коштів. Для нарахування пенсій громадяни повинні звернутися з паспортом і довідкою про тимчасову реєстрацію до органу соціального забезпечення.

Отже, незважаючи на численні спроби реформування системи пенсійного забезпечення в Україні, жоден з попередніх урядів не впорався з цим завданням. Тому теперішня влада мусить прийняти важливі рішення і розпочати запроваджуати кардинальні зміни в цій сфері. На жаль, нинішнє економічне становище держави є найменш сприятливим для пенсійних реформ за всі 23 роки незалежності. Успіх цих реформ залежить від стабілізації ситуації в країні, а також низки інших кроків на шляху трансформації нашої держави.

Рекомендації:

1. Реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї у 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, припинити практику «ручного керування» при встановленні розмірів соціальних допомог.

4. Удосконалити розрахунок прожиткового мінімуму, зокрема, затвердити новий набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів та 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. Виконати положення ЗУ «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» щодо процедур регулювання якості харчових продуктів.

7. Встановити і виконувати процедури, які забезпечували б безпеку та якість питної води.

8. Запровадити заходи, спрямовані на забезпечення доступності житла, не допустити безпідставного виселення із житла (особливо вразливих груп населення), порушення прав на доступність житла вразливих категорій населення.

9. Забезпечити належне фінансування і зрозумілі та ефективні механізми впровадження програми надання соціального житла, а також розвиток мережі центрів реінтеграції, соціальних готелів для бездомних громадян.

10. 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.

11. 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.

[1] Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2015/05/21/7068558/

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

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

14. Вирішити питання виплати пенсій особам, які виїжджають на постійне місце проживання за кордон до країн, з якими не укладено міжнародні договори в частині пенсійного забезпечення.

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

ПРАВО НА ПРАЦЮ[1]

Законодавчі гарантії права на працю

Протягом всього 2015 р. велася серйозна дискусія щодо проекту нового Трудового кодексу. Здебільшого експерти відзначали негативні положення цього проекту, так само як і більшість професійних спілок, які протестували проти прийняття цього документа. Водночас 5 листопада 2015 р. ВРУ прийняла у першому читанні проект Трудового кодексу України (реєстраційний № 1658).

Попри певні позитивні зміни щодо збільшення щорічної відпустки з 24 до 28 календарних днів, збільшення доплати за роботу у нічний та за понаднормовий час аналіз положень проекту Трудового кодексу, який здійснила громадська організація «Трудові ініціативи» за участі профспілкових партнерів виявив основні недоліки, які можуть мати негативні наслідки щодо дотримання трудових прав[2].

Так, проект Трудового кодексу значно звужує права найманих працівників, є антисоціальним, порушує низку міжнародних конвенцій, ратифікованих Україною, та «розв'язує» руки недобросовісним роботодавцям, що може призвести до численних маніпуляцій у трудовій сфері. Він не відповідає духу реформ та євроінтеграції, демократизаційним процесам, захисту прав і свобод українців. Деякі положення проекту прямо суперечать ст.22 Конституції України, яка забороняє звуження змісту та обсягу прав і свобод при прийнятті нових законів.

Згідно з проектом Трудового кодексу, при прийомі на роботу обов'язковим буде підписання трудового договору між роботодавцем та працівником. На перший погляд, ніби позитивна зміна, що приведе до часткового виведення праці з тіні. Але проект встановлює, що до такого договору можуть бути включені додаткові умови, перелік яких не є вичерпним (частина 3 статті 33). Запропонований механізм може мати негативні наслідки для працівника, оскільки роботодавець матиме змогу в односторонньому порядку включити будь-які додаткові умови, не передбачені трудовим законодавством, наприклад, щодо додаткових умов звільнення, довшого терміну випробування та ін. Майбутній працівник фактично позбавлений права вносити свої пропозиції.

Проект передбачає, що роботодавець має право здійснювати контроль виконання працівниками трудових обов'язків, у тому числі з використанням технічних засобів, наприклад, відео спостереження, та покладати на працівника виконання додаткових обов'язків, якщо роботодавець вважатиме, що працівник «недостатньо» зайнятий. Крім цього, якщо «додаткова» робота є нижчеоплачуваною, ніж основна, доплати не здійснюватимуться.

Найбільш регресивною нормою проекту Трудового кодексу передбачено те, що роботодавцю надано право переводити працівників до іншого роботодавця на строк не більше як 6 місяців. Проект Кодексу не містить жодних обмежень щодо території такого переведення. На практиці це призведе до того, що наймані працівники будуть змушені на невизначений строк переїжджати до іншого регіону, боячись втратити роботу.

Проект містить розширені підстави звільнення, наприклад, за розголошення комерційної таємниці. Згідно з українським законодавства, комерційною таємницею можуть бути відомості технічного, організа-

[1] Підготовлено *М. Щербатюком*, УГСПЛ.

[2] Новий трудовий кодекс: короткий огляд положень. – Режим доступу: http://trudovi.org/novij-trudovij-kodeks-korotkij-oglyad-polozhen/#more-485

ційного, комерційного, виробничого та іншого характеру. Це може надати роботодавцю право звільнити працівника, наприклад, за розголошення розміру його власної заробітної плати.

Роботодавець може розірвати трудовий договір у разі ухилення працівника від медогляду, що проводиться за рахунок коштів роботодавця. Тобто, медогляд буде проводитись найнятим роботодавцем лікарем, в результаті чого роботодавець зможе отримати приватну інформацію про стан здоров'я працівників і фактично буде самостійно вирішувати, чи можуть вони працювати.

Роботу можна втратити також у зв'язку з недостатньою кваліфікацію, що згідно з нормою проекту, може підтверджуватися не тільки атестацією, а й іншими довільними доказами.

На відміну від чинного законодавства, проект Кодексу дозволяє звільняти одиноких матерів, які мають дітей віком до 15 років, на загальних підставах.

Жінок, які мають дітей віком до чотирнадцяти років або дитину-інваліда, зможуть залучати до робіт у нічний час, надурочних робіт і робіт у вихідні дні, а також у дні державних і релігійних свят.

Працівників можна буде залучати до роботи у вихідні дні за наказом роботодавця, при цьому згода працівників не потрібна. Відповідно до проекту, залучення працівників до роботи у дні державних і релігійних свят, робота в які не проводиться, допускається, якщо це передбачено трудовим договором.

Більшість формулювань у новому Трудовому кодексі є нечіткими, що створює численні можливості для зловживань. Норми проекту суттєво порушують баланс прав між роботодавцями та найманими працівниками, віддаючи перевагу роботодавцям. Українці фактично втрачають можливість відстояти свої трудові права, беручи до уваги корумпованість українських судів[1].

Гарантування зайнятості

Однією із важливих гарантій права на працю є забезпечення державою функціонування ефективної системи, яка б допомагала безробітним знайти роботу, що особливо актуально в час, коли кількість безробітних у зв'язку із несприятливими політичними та економічними факторами постійно зростає.

Протягом 2014 р. та першого півріччя 2015 р. на ринку праці спостерігалося зменшення кількості вакантних робочих місць та чисельності зайнятих економічною діяльністю, підвищився рівень безробіття економічно активного населення віком 15–70 років. Середньооблікова чисельність штатних працівників підприємств, установ та організацій в березні 2015 р. зменшилася порівняно з відповідним періодом 2014 р. на 18% (на 1,8 млн осіб) і становить 8,1 млн осіб.

Станом на 1 вересня 2015 р. кількість зареєстрованих безробітних становила 414,7 тис. осіб. Проте кількість осіб, які зареєструвались у Державній службі зайнятості, не відображає реальної картини безробіття в державі, а лише показує кількість людей, які звернулись до державних органів по допомогу у пошуках роботи. Цей показник ще називають «рівнем зареєстрованого безробіття».

Водночас Державна служба статистики використовує методологію Міжнародної організації праці (МОП), згідно з якою рівень безробіття «визначається у відсотках як співвідношення чисельності безробітних віком 15–70 років до економічно активного населення відповідного віку».

За інформацією Державної служби зайнятості України, рівень безробіття серед населення вікової категорії 15–70 років, визначений за методологією МОП, у першому кварталі 2015 р. становить 9,6% (для порівняння, у 2014 р. – 9,3%, 2013 р. – 7,3%)[2]. При цьому серед причин безробіття переважає вивільнення з економічних причин – понад 40%[3].

---

[1] Новий Трудовий кодекс: короткий огляд положень. – Режим доступу: http://trudovi.org/novij-trudovij-kodeks-korotkij-oglyad-polozhen/#more-485

[2] Економічна активність населення, статистичні та графічні матеріали (14–26) Державна служба зайнятості. Оновлено 09.07.2015 р. – Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350799

[3] Економічна активність населення. Аналітична записка. – Державна служба зайнятості. Оновлено 09.07.2015 р. – Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350796

КМУ спрогнозував, що у 2015 р. економічний спад продовжуватиметься, а до кінця р. рівень безробіття може сягнути від 10,2% до 11,5%[1]. Таким чином, впродовж р. ще більша кількість українців може втратити роботу. Крім того, значно збільшилась кількість осіб, яких роботодавець повідомив про заплановане звільнення – протягом січня–вересня 2015 р. роботодавці проінформували Державну службу зайнятості про заплановане масове вивільнення 355,3 тис. працівників, що удвічі більше, ніж у відповідному періоді 2014 р.[2].

Потрібно зазначити, що з метою запобігання негативним наслідкам збройної агресії Російської Федерації, окупації та анексії частини території України, проявам збройного насильства та порушенням прав людини значна частина населення АР Крим, а також окремих районів Донецької та Луганської областей змушена залишати місця свого постійного проживання, що призвело до істотної внутрішньої міграції та значної кількості ВПО. Така ситуація загрожує стрімким підвищенням рівня безробіття та бідності населення. Розв'язання зазначеної проблеми потребувало від держави невідкладного визначення способів здійснення державної політики зайнятості з метою залучення внутрішньо переміщених осіб до економічної діяльності[3].

За статистикою Державної служби зайнятості, початку окупації АР Крим та проведення АТО за допомогою у працевлаштуванні звернулися 60,3 тис. мешканців АР Крим, Донецької та Луганської областей, зокрема 48,8 тис. громадян, які отримали довідку про взяття на облік відповідно до Постанови КМУ від 01.10.2014 р. № 509. Державна служба зайнятості сприяла працевлаштуванню 16,3 тис. таких громадян, зокрема 13,0 тис. осіб, які мали відповідну довідку[4].

Урядом 8 липня 2015 р. було затверджено Постанову, яка визначає основні напрямки розв'язання проблем зайнятості ВПО на 2015-2016 рр. разом з Планом заходів, спрямованих на її реалізацію. Але про якісь результатів на сьогодні ще зарано говорити.

Ще однією проблемою стало те, що дефіцит бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття на наступний рік становить 5,2 млрд грн. Таким чином, страхування на випадок безробіття вперше за свою історію фінансово не спроможне компенсувати ті негаразди, в які можуть потрапити безробітні[5].

Вирішення складних питань працевлаштування вимагає від держави застосування комплексного підходу, що передбачав би створення економічних та фінансових умов, зокрема здійснення інвестицій для створення нових або адаптації наявних робочих місць, а також умови для професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації.

Але в реальності ситуація із інвестиціями протягом цього р. не давала підстави говорити про розширення кількості робочих місць, так само не стали більш сприятливими й інші економічні фактори. Також не можна говорити, що державна система гарантування зайнятості стала набагато ефективнішою, ніж це було раніше. Все це призвело до того, що в цьому р. ситуація у сфері гарантування зайнятості залишилася проблемною.

Забезпечення гідних умов праці

За оцінками експертів, частка бідних українців серед працюючих осіб протягом останніх років постійно зростає:

---

1 Постанова КМУ «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2015 рік та основних макропоказників економічного та соціального розвитку на 2016 і 2017 роки та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов КМУ» – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/404-2014-%D0%BF#n12

2 Основні тенденції на ринку праці .– Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350794

3 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2015-%D0%BF

4 Щодо надання послуг службою зайнятості внутрішньо переміщеним особам станом на 6.11.2015 р. – Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351058

5 Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialnij-dialog/8282-pozitsiya-profspilok-problemi-zajnyatosti-ta-sotsialnogo-strakhuvannya-treba-virishuvati-shlyakhom-dialogu-sotsialnikh-partneriv

– у 2013 р. вона становила 20%;

– протягом 2014 р. внаслідок запровадження надзвичайно жорстких заходів бюджетної економії рівень бідності в Україні збільшився в 1,5 рази та сягнув позначки у 30%;

– у 2015 р. підвищення цін і тарифів призводить до зростання масштабів і глибини бідності щонайменше вдвічі.

У 2015 р. відбулось дуже серйозне зменшення реальної заробітної плати, яку отримують працівники в Україні, що підтверджує навіть офіційна статистика (*див. рис. 1*)



Рис. 1

Левову частку працюючих бідних становить працівники бюджетної сфери. Адже розмір базового тарифного розряду Єдиної тарифної сітки (далі – ЄТС), за яким нараховується зарплата для цієї категорії працівників, на 30% менший розміру мінімальної зарплати та становить 1012 грн. Зокрема директор соціальних програм Центру ім. Разумкова Л. Шангіна наголошує, що через багаторічну політику влади з грудня 2013 р.,коли заморозили зростання зарплат у бюджетній сфері, за межею бідності опинилася найкваліфікованіша і найосвіченіша частина суспільства – лікарі, вчителі, науковці.

Насправді ситуація є ще більш складною, адже офіційно встановлені мінімальні розміри зарплати і пенсії на основі штучно заниженого прожиткового мінімуму дають хибне уявлення про падіння рівня життя, а це, у свою чергу, недостовірно характеризує бідність, у тому числі серед працюючого населення, а також спотворює результати виконання Україною Цілей розвитку тисячоліття щодо боротьби з бідністю, скорочення нерівності та підвищення якості життя українців.

Згідно з розрахунками за узгодженою сторонами роботодавців і профспілок формулою, фактичний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб у цінах серпня 2015 р., скоригований на суму обов'язкових платежів, мав становити 3135 грн. Таким чином, затверджена Державним бюджетом України на 2015 рік мінімальна зарплата у серпні становила лише 38,9% мінімально допустимих потреб працівника[3].

Соціологічне дослідження Федерації профспілок України (далі – ФПУ) засвідчило, що більше 51% працюючих українців отримують зарплату нижче прожиткового мінімуму, який становить 1330 грн.

Незважаючи на підвищення соціальних стандартів з вересня 2015 р., голова Федерації профспілок України Г. Осовий зазначає, що підвищення прожиткового мінімуму і зарплат не допоможуть людям ком-

1 ЗАБЕЗПЕЧИТИ ГІДНИЙ РІВЕНЬ ЖИТТЯ. – Режим доступу: http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-2837.html

2 Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/

3 Забезпечити гідний рівень життя: http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-2837.html

пенсувати втрачене ними через інфляцію і підвищення цін на комунальні послуги. Це стало особливо відчутним з початком опалювального сезону.

Велика частина працівників працює без оформлення трудових відносин. Нелегально за статистикою, а отже і безправно, працює кожен третій українець. Як наслідок, 200 млрд грн. зарплати щорічно виплачується не через касу. З них: 30 млрд недотримує бюджет України, 70 млрд – Пенсійний фонд.

З метою зменшення тіньової зайнятості 29 грудня 2014 р. ВРУ ухвалила Закон про реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізацію фонду оплати праці, що передбачає зниження чинних ставок єдиного соціального внеску (далі – ЄСВ) в розмірі до 2,5 разів вже з 2015 р. Але поки що суттєвого впливу на зменшення тіньової зайнятості ці зміни не мали.

Поглибилася проблема із невиплатою заробітної плати. Сьогодні 300 тис. українців мають справу із заборгованістю, що є грубим порушенням конституційного права на гідний рівень життя.Динаміка заборгованості із заробітної плати є невтішною. Так, відбувається постійне її зростання і на вересень 2015 р. заборгованість становить 2004,2 млн грн. (і це без частини зони проведення АТО)[1].

Як приклад затримки виплати зарплати можна навести порушення трудових прав працівників ПАТ «Львівська вугільна компанія», які не отримують зарплату з квітня 2015 р. і тому з 30 вересня 2015 р. припинили роботу. А також гірники шахти №1 «Нововолинська», яким заборгували понад 14,5 млн грн зарплати за три місяці і котрі теж оголосили безстроковий страйк[2].

Також можна згадати ситуацію з персоналом телеканалу ТВі, якому протягом майже трьох місяців не виплачували заробітну плату. У березні 2015 р. директор каналу ТВі О. Манько повідомила, що у зв'язку зі складною економічною ситуацією в країні його діяльність призупинено до кращих часів. При цьому канал заборгував працівникам зарплату за три місяці. Директор телеканалу М. Урбанський заявив, що борги по зарплаті будуть виплачені співробітникам телеканалу після відновлення платоспроможності підприємства, але конкретних термінів не назвав.

У квітні поточного р. мовлення було відновлено, проте на короткий термін. І вже у червні Національна рада з питань телебачення і радіомовлення оштрафувала ТОВ «ТРК «Телерадіосвіт» (телеканал ТВі) на суму 3045 грн. Загалом заборгованість перед працівниками погасили частково. Так, тим людям, які залишилися працювати на каналі після відновлення мовлення, частково повернули гроші.

Цю проблему підтверджує і те, що найбільше звернень до мережі приймаленьУГСПЛ, а також звернень до юристів ГО «Трудові ініціативи» у сфері трудових прав стосується питання заборгованості. У цих зверненнях для прикладу працівники державних шахт повідомляють про масові затримки виплати заробітної плати. Щодо приватного сектору, то там роботодавці не розраховуються при звільненні в повному обсязі або затримують виплату заробітної плати, через що працівники змушені звільнятися за власним бажанням. При цьому лише невелика частина таких працівників відстоює своє право на оплату праці, гарантоване Конституцією, у суді.

За висновками фахівців профспілок, питання забезпечення гідних умов праці в Україні досі залишаються невирішеними. Вимоги та пропозиції профспілок щодо реалізації на практиці європейських процедур ведення соціального діалогу стосовно визначення проблем у сфері праці та напрацювання шляхів ефективного їх розв'язання, збереження рівня оплати праці в кризових умовах не виконані, переговорний процес із визначення розміру мінімальної зарплати затягується, конструктивний соціальний діалог не відбувається.

Замість запровадження ефективних реформ в економічній сфері з метою стабілізації роботи підприємств, впровадження високопродуктивної та високооплачуваної праці на осучаснених робочих місцях, пошуку ефективних засобів наповнення державного бюджету Уряд проводить політику «затягування пасків»[3].

---

[1] Режим доступу: https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2015/gdn/prc_rik/prc_rik_u/dsz_u_U.html

[2] Незалежні профспілки вимагали гідної праці . – Режим доступу: http://kvpu.org.ua/uk/news/6/761-nezalezhni-profspilky-vymahaly-hidnoi-pratsi

[3] ЗАБЕЗПЕЧИТИ ГІДНИЙ РІВЕНЬ ЖИТТЯ. – Режим доступу: http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-2837.html

Забезпечення гарантій безпеки праці

У сфері промисловості проконтролювати дотримання роботодавцем норм трудового законодавства наразі стало навіть складніше з огляду на існування мораторію на проведення Держгірпромнаглядом планових перевірок щодо дотримання роботодавцями вимог законодавчих і нормативно-правових актів з охорони праці. Статистика свідчить, що з появою цього мораторію рівень травматизму на виробництві зріс, почастішали і смертельні випадки[1].

Прослідкувати роль держави у викоріненні основних проблем у сфері охорони праці дуже складно в нинішній соціально-економічній і політичній ситуаціях. Більша частина дій держави у сфері охорони праці зводиться до розслідування трудових злочинів, а не на запобігання ім.

Одним із важливих моментів для охорони трудових прав громадян є існування Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Фонд має свою специфіку, яка полягає в тому, що він створюється виключно за рахунок страхових внесків підприємств, тобто роботодавці несуть відповідальність за застрахованих працівників, вони і сплачують страхові внески до Фонду; при цьому всі особи, які працюють на умовах трудового договору, вважаються застрахованими. Розмір страхових тарифів диференціюється залежно від ступеня професійного ризику для здоров'я на тому чи іншому підприємстві конкретної галузі[2].

У листопаді 2014 р. Міністерство фінансів України своїм наказом затвердило Порядок обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та Положення про реєстр страхувальників[3]. Відповідно зараз на сайті Державної фіскальної служби у реєстрі страхувальників будь-хто може перевірити, чи сплачує роботодавець єдиний внесок, і який клас професійного ризику було присвоєно.

Останні півроку Міністерство соціальної політики працювало над реформуванням цієї системи соціального страхування. Мінсоцполітики було доручено провести реорганізацію до 1 липня 2015 р. Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в один – Фонд соціального страхування. Ідея цього проекту полягає в оптимізації роботи фондів. ВРУ прийнято законопроект № 2775 від 05.05.2015 р., який передбачав порядок їх реорганізації, а в листопаді 2015 р. цей Закон був підписаний Президентом. За розрахунками, таке об'єднання дозволить скоротити на 600 тис. грн. адміністративні видатки фондів. Фахівці відзначають, що така реформа мала б позитивні зрушення у сфері соціальної політики.

Відкритим залишається питання приховання роботодавцями фактів нещасних випадків на виробництві від розслідування та обліку. В свою чергу, це перешкоджає державі аналізувати помилки у сфері охорони трудових прав та розвивати систему контролю за такими порушеннями. Для цього пропонується впровадження системи аудиту та жорстких санкцій у трудовій сфері.

Прогалиною держави у сфері охорони праці є часткова неадаптованість трудового законодавства швидкому розвитку суспільних відносин. Незважаючи на те, що на веб-сайті Державної служби України з питань праці публікують про проведення зустрічей робочої групи щодо вдосконалення законодавства та нормативно-правових актів з охорони праці, з питань праці та гігієни праці, реальних зрушень в цій частині ще не спостерігається.

---

1 Режим доступу: http://ohoronapraci.kiev.ua/gurtom-i-batka/

2 Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/03.pdf

3 Наказ Міністерства фінансів України № 1162 від 24 листопада 2014 р. «Про затвердження Порядку обліку платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та Положення про реєстр страхувальників».

Захист трудових прав працівників-мігрантів

Традиційно трудова міграція розцінюється як негативне явище. Кадровий ресурс виступає двигуном усього виробництва у державі і відтік кваліфікованих спеціалістів позначається на загальному рівні її економічного розвитку.

Особа в пошуках роботи, що ефективніше покриватиме її соціальні та економічні потреби, часто йде на ризики нелегального працевлаштування. В такому разі відповідальність за випадки протиправних дій іноземних роботодавців майже зводиться до нуля – офіційно особа не працевлаштована. Незважаючи на це, висока оплачуваність праці зі своїми ризиками за кордоном виглядає привабливішою за колосальну конкуренцію на ринку праці та роботу з низьким рівнем доходності в Україні.

Офіційна трудова міграція передбачає декларування мігрантом участь у трудовій діяльності як мету виїзду і робить особу легальним трудовим мігрантом у приймаючих країнах (саме їх і фіксує офіційна статистика). Існує явище неофіційної легальної трудової міграції – поїздки за кордон з декларованою метою туризму, відвідування родичів тощо, з подальшим працевлаштуванням та реєстрацією в країні-реципієнті; учасники таких поїздок не можуть бути відстежені вітчизняною статистикою, але при цьому стають цілком легальними трудовими мігрантами в країнах-реципієнтах[1].

Офіційне працевлаштування є надскладним процесом, який вимагає наявності у приймаючої сторони дозволу на працевлаштування іноземця і отримання потенційним мігрантом робочої візи. Тому найчастіше особи, які націлені отримати роботу закордоном, обирають інший варіант – неофіційного легального працевлаштування.

Важливо, що перший віце-президент Світового банку К. Басу заявив, що трудові мігранти стали важливими гравцями в сучасній світовій економіці. За прогнозом Світового банку, в цілому обсяг переказів у світі в 2015 р. досягне 586 млрд дол.[2]. Зважаючи на це, явище трудової міграції на глобальному рівні досягає свого піку. Світ став настільки мобільним, що це надало працездатному населенню шанс реалізовувати свої амбіції там, де умови найбільш сприятливі.

Наразі Уряд Україні має намір введення оподаткування для трудових мігрантів, що сприятиме наповненню державного бюджету щорічно на 60 млрд. грн. Пояснюється це вимогами ЄС для запровадження безвізового режиму в Україні. За цим законопроектом трудові мігранти потрапляють в ситуацію подвійного оподаткування (в Україні і закордоном), натомість заробітчани матимуть комплекс соціальних гарантій і гідне пенсійне забезпечення в майбутньому в Україні. Ідея трудової міграції полягає в тому, що вона тимчасова. Тобто, зі сплином часу українці повернуться додому. З огляду на це, законопроект демонструє якісну новелу в трудовому законодавстві – захищає тих, хто повернеться додому із заробітків. З іншого боку – на практиці більшість українців, яким вдалось знайти достойну роботу закордоном, докладають максимум зусиль для того, щоб залишитись в країні свого перебування, і в цьому випадку подвійне оподаткування для них вважається по меншій мірі несправедливим.

Щодо законодавчих змін у сфері трудової міграції, то у листопаді 2015 р. Президентом було підписано ЗУ«Про зовнішню трудову міграцію». Основною метою прийняття законопроекту є встановлення правових норм та організаційних засад щодо переміщення, працевлаштування та соціального захисту громадян України, які працюють за кордоном та членів їх сімей.

Так, документом встановлено, що права трудових мігрантів, зокрема на належні умови праці, винагороду, відпочинок і соціальний захист, регулюються законодавством держави перебування та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ. Потрібно сказати, що закон фактично вносить певну чіткість у питання трудової міграції, проте далеко неповністю вирішує усі її «проблемні» питання.

---

[1] Режим доступу: http://www.geograf.com.ua/geoinfocentre/20-human-geography-ukraine-world/268-ref22041102

[2] Режим доступу: http://news.finance.ua/ua/news/-/348651/svitovyj-bank-nazvav-lideriv-po-nadhodzhennyah-vid-trudovyh-migrantiv

Щодо міжнародного регулювання цієї сфери, то попри наявність деяких ратифікованих міжнародних конвенцій, які стосуються прав працівників-мігрантів, Україна не спромоглася прийняти такий важливий міжнародний документ, як Конвенцію Міжнародної організації праці (далі – МОП) № 97 від 01.07.1949 р. «Про працівників-мігрантів». Особливо ця Конвенція важлива для захисту прав працівників-мігрантів, які офіційно не зареєстровані. У плані заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015–2019 роки ратифікація цієї Конвенції визначена лише на 2018 р[1].

Забезпечення прав професійних спілок

Згідно із глобальним індексом Міжнародної конфедерації профспілок, Україна віднесена до п'ятої категорії, тобто до країн, де відсутні гарантії прав профспілок. Суттєвою проблемою, з якою стикаються сьогодні профспілки, є дискримінація та тиск на профспілкових активістів. Щорічно реєструються порушення прав профспілок та їх об'єднань щодо забезпечення зайнятості населення, а також проблеми, пов'язані з веденням діалогу та соціальним протестом, в тому числі права на страйк.

Прописані в законодавстві гарантії захисту прав профспілок та профспілкових діячів в реальності часто не спрацьовують і важливим є забезпечення захисту профспілкових активістів для того, щоб вони справді могли здійснювати свою діяльність. Цей висновок може бути зроблений на підставі аналізу дотримання прав професійний спілок в Україні, який був проведений УГСПЛ у 2015 р.[2].

За інформацією ФПУ, найбільш поширеними прикладами порушень профспілкових прав є: втручання у статутну діяльність профспілкових організацій; спротив роботодавців перерахуванню профспілкових внесків; переслідування активістів; обмеження доступу профспілкових інспекторів праці до робочих місць працівників; обмеження права на членство у профспілках та на страйк.

Конфедерації вільних профспілок України (далі – КВПУ) також відзначає велику кількість порушення прав профспілок. Зокрема, наводять приклади профспілки «Захист справедливості» ПАТ «Національний депозитарій України», голова якої Н. Скальська у зверненні до КВПУ зазначає, що адміністрація своїми діями дискримінує і утискає членів профспілки. Також вона підкреслила, що керівництво ПАТ «Національний депозитарій» в особі голови правління Г. М. Журова докладає всіх зусиль для дискредитації профспілки, не визнає її законних прав, перешкоджає профспілковій діяльності. В подальшому голову та інших членів професійної спілки були звільнено, і наразі вони захищають свої права у судовому порядку.

Крім того, тиск здійснювався і на саму КВПУ разом із Національною профспілкою гірників України (далі – НПГУ). На НПГУ здійснювався незаконний тиск з боку силових структур. 11 червня 2015 р. НПГУ отримала листа від СБУ, в якому повідомляється про досудове розслідування у кримінальному провадженні щодо обставин фінансування представниками приватних вугільно-добувних компаній України протестних акцій у м. Києві 22–24 квітня 2015 р., за ознаками вчинення кримінального правопорушення, передбаченого частиною 2 статті 110 КК України «Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України». Проте профспілки під час протестних акцій вимагали лише зберегти їхні робочі місця, вчасно і в повні мірі виплачувати заробітну плату, контролювати дотримання нормативів безпеки і охорони праці на робочих місцях.

Голову НПГУ, голів територіальної місцевої організації НПГУ м. Лисичанська, територіальної місцевої організації НПГУ м. Нововолинська викликали на допит в СБУ, де на них чинився тиск, їх довго утримали у стінах і змушували відповідати на сотні запитань.

КВПУ і НПГУ розцінювали такі дії влади, як порушення прав і незаконний тиск на профспілки. Згідно зі ст.12 ЗУ «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», відповідно до якої професійні спілки у

[1] Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/450-2015-%D1%80/print1444291615091725

[2] Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/okhorona-pratsi-i-zdorov-ya/8074-problemi-dotrimannya-prav-profspilok-v-poli-zoru-ukrajinskikh-pravozakhisnikh-organizatsij

своїй діяльності незалежні від державних органів та органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій, політичних партій, їм не підзвітні і не підконтрольні.

У вересні 2015 р. була отримана інформація про закриття цього кримінального провадження.

Щодо законодавства, яке регулює діяльність професійних спілок, то важливо зауважити, що 26 листопада 2015 р. прийнято ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» – таким чином запроваджено зміни до чинного законодавства, що регулює діяльність профспілок. Він викликав багато заперечень із боку професійних спілок. Так, заступник голови Федерації профспілок України С. Українець заявив, що такі зміни несумісні з відповідними міжнародними трудовими стандартами та правовими зобов'язаннями України.

Зокрема, відповідно до закону профспілки для здійснення своєї діяльності будуть змушені проходити систему державної реєстрації, отримуючи дозвіл від органів державної влади, а не повідомляти про неї, як це роблять сьогодні. Це порушення статті 2 Конвенції МОП № 87 «Про свободу асоціації та захист права на організацію», згідно з якою працівники «...мають право створювати на свій вибір організації без попереднього на те дозволу, а також право вступати в такі організації».

Крім того, варто зазначити, що нинішній варіант проекту Трудового кодексу значно звужує сферу впливу профспілок. Згода профоб'єднання на звільнення працівника знадобиться лише у разі його скорочення, невідповідного стану здоров'я та недостатньої кваліфікації, підтвердженої результатами атестації. У всіх інших випадках, передбачених статтями 92–97 (у т. ч. неналежне виконання трудових обов'язків, неявка на роботу внаслідок тимчасової непрацездатності, невідповідність займаній посаді тощо), згода профспілки взагалі не потрібна.

Також залишається невирішеною проблема забезпечення страйків, зокрема у сферах, де порушення прав працівників є одними із найбільших – в транспортній галузі та житлово-комунальному господарстві. До сьогодні є правова колізія між ЗУ «Про транспорт» та законодавством щодо вирішення колективних трудових спорів.

Потрібно зазначити, що 2 жовтня 2014 р. ЄСПЛ з цих питань було прийнято рішення у справі колишніх працівників «Аеросвіту» («Тимошенко та інші проти України»), в якому суд визнав судову заборону на страйк порушенням статті 11 Конвенції.

Рекомендації:

1. Підвищити розмір допомоги по безробіттю до розміру прожиткового мінімуму, а також внести необхідні зміни до законодавства, які визначали б гарантії отримання цієї допомоги на цьому рівні.

2. Зменшити безробіття передусім серед найбільш уразливих категорій населення, в першу чергу, молоді, людей передпенсійного віку, осіб з інвалідністю, ВПО, осіб, демобілізованих із військової служби.

3. Збільшити частку заробітної плати у ВВП та собівартості продукції.

4. Гармонізувати мінімальну заробітну плату згідно з вимогами Європейської соціальної хартії, а також запровадити ефективний механізм індексації доходів.

5. Забезпечити ефективне здійснення і диференціацію оплати праці в бюджетній сфері через застосування Єдиної тарифної сітки, усунути практику встановлення посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду в розмірі, нижчому за визначений Законом про оплату праці.

6. Здійснити заходи щодо вдосконалення оплати праці в органах державної влади з метою покращення соціального захисту простих працівників, усунення системи прихованої заробітної плати, що встановлена призначенням різноманітних премій і доплат, які в більшій мірі залежать від лояльності до керівництва, ніж від продуктивності.

7. Зменшити заборгованість по виплаті заробітної плати працівникам у бюджетній сфері, а також здійснити заходи, спрямовані на зменшення заборгованості на підприємствах і організаціях усіх форм власності.

8. Удосконалити систему безпеки праці з метою зменшення виробничого травматизму й професійних захворювань, у тому числі шляхом удосконалення законодавства в цій сфері, а також здійснення профілактичних програм.

9. Удосконалити контроль за дотриманням стандартів і вимог у сфері охорони праці; забезпечити швидке та ефективне розслідування випадків травматизму.

10. Удосконалити державний контроль за дотриманням трудових прав: створити ефективний механізмів реагування на ці порушення.

11. Укласти двосторонні договори у сфері працевлаштування та соціального захисту працівників-мігрантів з країнами, на території яких з метою працевлаштування перебуває значна кількість наших співвітчизників і з якими до сьогодні таких угод ще не укладено.

12. Ратифікувати необхідні міжнародні документи, які посилюють захист працівників-мігрантів у сфері працевлаштування та соціального захисту.

13. Забезпечити жорстке дотримання прав профспілок, сприяти становленню сильного незалежного профспілкового руху.

ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА[1]

Право на безпечне довкілля

В Угоді про Асоціацію між Україною, ЄС та Європейським співтовариством з атомної енергії зазначено, що її сторони розвиватимуть і зміцнюватимуть співробітництво з питань охорони довкілля і сприятимуть реалізації цілей сталого розвитку та зеленої економіки. Успіх Асоціації з ЄС немислимий без масштабної «зеленої модернізації» економіки України та імплементації джерел права ЄС сектора «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики». Натомість оновлена під гаслами європейської інтеграції політична еліта України поки що демонструє неспроможність усвідомити важливість та складність виконання взятих на себе зобов'язань у напрямі досягнення європейських стандартів екологічної політики.

У Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. було визначено її стратегічні цілі, які полягають у поліпшенні екологічної ситуації та підвищенні екологічної безпеки, зменшенні антропогенного впливу на довкілля, досягненні безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища, інтеграції екологічної політики до усіх сфер діяльності та вдосконаленні системи інтегрованого екологічного управління, припиненні втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формуванні екологічної мережі, забезпеченні екологічно збалансованого природокористування, підвищенні рівня суспільної екологічної свідомості. Станом на кінець 2015 р. можна стверджувати, що стратегічні цілі поки що залишаються порожньою декларацією.

Уряд вочевидь не керується екологічними пріоритетами та не має стратегічного бачення реформування усіх сфер життєдіяльності відповідно до принципів сталого розвитку. Безкарне пограбування природних ресурсів набуло загрозливих форм. У ситуації злочинної бездіяльності влади або при безпосередній участі її корумпованого прошарку розгортається масштабне порушення права власності народу України на природні ресурси.

Про втрату державного контролю держави за станом довкілля свідчить ситуація із щорічною підготовкою та оприлюдненням Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища. Впродовж останніх трьох років Мінприроди не винесло на розгляд ВРУ та не оприлюднило чергової Національної доповіді, що є порушенням положень Оргуської конвенції та низки законів України[2].

У відповідь на інформаційний запит ЕГО «Зелений Світ» міністерство повідомило[3], що у даний час ним підготовлено проект Національної доповіді за 2013 р., а її опублікування та розміщення в Інтернеті буде здійснюватись після врахування зауважень, наданих профільним комітетом ВРУ. Коли це станеться – не відомо.

Аналогічна ситуація фіксується з оприлюдненням на офіційному веб-порталі Мінприроди регіональних доповідей про стан навколишнього природного середовища[4], відомостей про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища[5], екологічних паспортів окремих областей (наприклад Донецької та Луганської), відомостей про діяльність Держекоінспекції України (далі – ДЕІ) та її ре-

[1] Підготовлено *Олександром Степаненко,* виконавчим директором ЕГО «Зелений світ», головою ГО «Гельсінська ініціатива – XXI».
[2] Остання оприлюднена Національна доповідь стосується 2012 р. .
[3] Відповідь Мінекології № 5/3-17/14210-15 від 18.11.2015 р. на запит про інформацію ЕГО «Зелений Світ» від 15.10.2015 р.
[4] Режим доступу: http://menr.gov.ua/dopovidi/regionalni/
[5] Режим доступу: http://menr.gov.ua/index.php/control/control4

гіональних підрозділів[1]. Відсутні Інформаційно-аналітичні довідки про стан довкілля в зоні АТО за 2014 р., коли там велися активні бойові дії. Вочевидь, моніторинг впливу війни на стан довкілля Донбасу на належному рівні не проводився.

На офіційному веб-порталі ДЕІ очевидний дефіцит інформації про результати здійснення державного нагляду за додержанням вимог природоохоронного законодавства[2]. Річний звіт про діяльність ДЕІ за 2014 р. займає 1 (одну) сторінку тексту![3] Одна з вагомих причин такого стану – мораторій на позапланові перевірки ДЕІ та урядові плани цілком ліквідувати ДЕІ, які час від часу озвучують високі посадовці Кабміну[4].

Багаторічний занепад екополітики в Україні відобразився у міжнародних оцінках. Так за Індексом екологічної ефективності, оприлюдненим у 2015 р., Україна посіла 95-ту позицію серед 178 країн світу, поруч із такими країнами, як Зімбабве, Антігуа і Барбуда, Гондурас[5]. За оцінкою Національного інституту стратегічних досліджень (далі – НІСД) збереження існуючої ситуації у найближчій перспективі може призвести до формування значних екологічних загроз і збільшення кількості надзвичайних ситуацій із негативними наслідками для населення та довкілля, в тому числі – транскордонного масштабу[6].

Для початку реалізації стратегічних цілей державної екологічної політики необхідне елементарне відновлення керованості нею. Реабілітація державної екологічної політики, зруйнованої у попередні роки, в першу чергу повинна передбачати відновлення територіальних органів Мінприроди, контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, системи моніторингу довкілля, екологічного інформування, запровадження оцінки впливу на довкілля за стандартами ЄС[7].

Зруйнована система державної екологічної політики та її нормативно-правового регулювання все більш очевидно демонструє неадекватність існуючим загрозам природного та техногенного характеру, що обертається численними порушеннями конституційного права громадян на екологічну безпеку.

Найбільші резонансні з точки зору екологічної безпеки події 2015 р.
Екологічні наслідки збройного конфлікту на Сході України.

Правове врегулювання питань захисту довкілля під час воєнних дій у національному та міжнародному законодавстві є фрагментарним, конкретні законодавчі акти – маловідомими, відтак наразі не доводиться вести мову про їхнє ефективне застосування сторонами конфлікту на Сході України.

Норми міжнародного гуманітарного права довгий час не містили прямого регулювання питань захисту довкілля під час війни. Лише у 1976 р. ООН було прийнято «Конвенцію про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище»[8], що мала на меті обмеження способів ведення воєнних дій, що можуть мати наслідком зміну природних процесів, клімату тощо. Україна та Російська Федерація є сторонами згаданої Конвенції як правонаступники СРСР.

У 1990 р. Україною ратифіковано Додатковий протокол (Протокол I, 1977 р.) до Женевських конвенцій, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів та який вперше закріпив норми повод-

---

1 Останні доповіді стосуються лише 2012 р.

2 Режим доступу: http://menr.gov.ua/index.php/tsovv/dei

3 Режим доступу: http://dei.gov.ua/menyu-3/2011-12-19-07-30-27/zv2014/2470-pro-rezultati-zdijsnennya-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-za-doderzhannyam-vimog-zakonodavstva-u-sferi-okhoroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishcha-za-2014-rik.html

4 Режим доступу: http://www.ecoleague.net/pozytsiia-vel-shchodo-ekoproblem/zaiavy-zvernennia/2015-rik/item/896-pozytsiia-vel-shchodo-likvidatsii-derzhekoinspektsii

5 EPI (Environmental Performance Index) обчислюється «Центром екологічної політики та права» при Єльському університеті спільно з Колумбійським університетом та Світовим економічним форумом. – Режим доступу: http://epi.yale.edu/epi/country-profile/ukraine; http://epi.yale.edu/epi/country-rankings

6 Пріоритети державної політики щодо зниження забруднення навколишнього середовища. Аналітична записка. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1823/;
Створення ефективної системи моніторингу довкілля в Україні: проблеми і шляхи їх вирішення. Аналітична записка. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/2054/

7 Докладніше про знищення інституту екологічної експертизи та територіальних органів Мінприроди можна довідатися із доповідей про дотримання екологічних прав за 2012–2013 рр. – Режим доступу: http://greenworld.in.ua/files/docs/1406983321.pdf; http://greenworld.in.ua/files/docs/1364507273.pdf

8 Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_258

ження із довкіллям під час воєнних дій[1]. Так, у частині 3 статті 35 Протоколу зазначено заборону застосовувати методи або засоби ведення воєнних дій, які можуть завдати широкої, довгочасної і серйозної шкоди довкіллю.

Україна та Російська Федерація є учасниками Протоколу III про заборону чи обмеження застосування запалювальної зброї до Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що завдають надмірних ушкоджень або мають невибіркову дію (1980 р.)[2]. Частина 4 стаття 2 Протоколу забороняє перетворювати ліси в об'єкти нападу із застосуванням запалювальної зброї, за виключенням випадків, коли вони використовуються для маскування військових об'єктів.

Резолюція Генеральної асамблеї ООН від 09.02.1993 р. «Про захист довкілля під час збройних конфліктів»[3] закликає усі держави дотримуватися положень міжнародного права з охорони довкілля під час збройних конфліктів, у тому числі шляхом їхнього включення у військові статути.

Воєнні дії у Донбасі, який і до війни був глибоко проблемним з точки зору екологічної безпеки, призвели до безпрецедентного загострення у цьому регіоні проблем довкілля. Відсутність можливостей екологічного моніторингу на усій території Донецької та Луганської областей, фактична відсутність контролюючих органів не дозволяють об'єктивно оцінити шкоду, нанесену довкіллю за період збройних протистоянь[4]. Ризики, пов'язані із пошкодженням комунікацій, підприємств та інших об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, мають особливе значення і часто стають непрогнозованими.

Інформація, яку Мінприроди оприлюднює на власному веб-порталі у формі інформаційно-аналітичних довідок про стан довкілля в зоні АТО та на звільнених територіях, свідчить про недостатнє охоплення території бойових дій заходами із моніторингу довкілля. Так, систематичні спостереження за станом забруднення атмосферного повітря проводилися у 2015 р. на території Донецької області лише у трьох містах – Маріуполі, у Краматорську, у Слов'янську; спостереження за потужністю експозиційної дози гама-випромінювання проводилися лише у 8 пунктах спостережень Донецької та Луганської областей.

З інформації, наданої Мінприроди, відомо, що на непідконтрольних Україні територіях Луганської та Донецької областей продовжують господарську діяльність підприємства, що входять до «Переліку 100 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля в Україні». Безконтрольно здійснюються викиди забруднюючих речовин у повітря та скид неочищених зворотних вод у водні об'єкти[5]. Артобстріли та мінування значних територій спричинили знищення лісів, захисних лісосмуг, рослинності, порушення ґрунтового покриву, виникнення пожеж, руйнування потенційно-небезпечних об'єктів та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населених пунктів, що також спричиняє забруднення атмосферного повітря, ґрунтів, водних ресурсів тощо. За попередньою оцінкою державних органів, загибель лісових культур у 2014 р. внаслідок бойових дій лише на території Луганської області становила понад 700 га. У той же час, мінування лісових насаджень та прилеглих до них територій перешкоджають створенню нових лісових культур.

За висновком міністерства, завдані бойовими діями збитки рослинному та тваринному світу, атмосферному повітрю, водним та земельним ресурсам обчислити на цей час неможливо.

У дослідженні Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» (далі – ЕПЛ) зазначено, що від обстрілів артилерії мало місце загоряння кількох екологічно небезпечних виробництв Авдіївського та Ясинівського коксохімічного заводів, Лисичанського нафтопереробного та Краматорського верстатобудівного заводу, «Точмашу» і «Стиролу». Внаслідок аварійних відключень електроенергії в атмосферне повітря викинуто значний об'єм небезпечних речовин; забруднено ґрунт і повітря хімічними речовинами як результат застосування різних видів зброї та горіння хімічних речовин; пошкоджено значні площі земельних ресурсів, родючого шару ґрунту, рослинного покриву, природно-заповідних територій. Затоплено шахти,

[1] Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c23
[2] Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_j48
[3] Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/086/94/IMG/N9308694.pdf?OpenElement
[4] Режим доступу: http://epl.org.ua/ekologija/dovkillja-ta-viina/doslidzhennja-epl/viiskova-agresija-ruinuje-dovkillja/
[5] Відповідь Мінекології № 5/3-17/14210-15 від 18.11.2015 р. на запит про інформацію ЕГО «Зелений Світ» від 15.10.2015 р.

пошкоджено та знеструмлено очисні споруди, через що скид промислових та побутових вод здійснювався без очистки; пошкоджено каналізаційні мережі; зруйновано транспортні магістралі та інфраструктуру з обслуговування населення щодо збору та утилізації відходів[1].

На круглому столі «Воєнні дії на сході України: ризики та наслідки для довкілля і здоров'я» (Київ, 22 січня 2015 р.) фахівцями ЕПЛ разом із зацікавленими представниками держави було сформовано пакет пропозицій для органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з метою мінімізувати наслідки війни для довкілля та здоров'я населення[2].

Варто констатувати, що Уряд України не має очевидних здобутків у вивченні, запобіганні та їх мінімізації екологічним наслідкам війни, а робота контролюючих органів та суб'єктів моніторингу довкілля скута неадекватними рішеннями політичного керівництва.

Так, за інформацією ДЕІ, відповідно до ст.3 ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», органам, уповноваженим здійснювати державний нагляд (контроль) у господарської діяльності, у період та на території проведення АТО тимчасово забороняється проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у зоні проведення АТО, крім позапланових перевірок суб'єктів господарювання, яку віднесені до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику[3]. Впродовж р. Уряд поновив дію мораторію на перевірки всупереч застереженням громадськості та повідомленням про численні надзвичайні ситуації, що виникли на об'єктах господарювання за той час, коли діяльність ДЕІ було паралізовано[4].

Оскільки наявність збройного конфлікту не повинна впливати на пріоритети екологічної політики, бездіяльність держави у запобіганні порушенням прав людини на безпечне для життя здоров'я довкілля має стати предметом не лише громадського контролю, а й широкого міжнародного обговорення[5].

Аномальне маловоддя на більшості річок України

З червня до кінця 2015 р. Український Гідрометцентр регулярно повідомляв про розвиток гідрологічної посухи (маловоддя) на більшості водних об'єктів України, яка сформувалася на фоні безсніжної зими, низької водності весняного періоду, в умовах тривалого періоду сухої та спекотної погоди липня–вересня[6]. Маловоддя припинилося наприкінці листопада, проте наразі водність річок залишається нижчою за середні показники – у межах 50–80% норми.

Найбільш складною і небезпечною була ситуація на Київському, Канівському і Дністровському водосховищах, де спостерігався найменший за період їх експлуатації приплив води (відповідно – з 1965, 1973 та 1985 рр.), а у дніпровському каскаді об'єм води на кінець жовтня зменшився майже на 6 куб. км. Гідрологічна посуха 2015 р. проявилася також в інтенсивному заростанні русел, пересиханні малих річок, виснаженні запасів ґрунтових вод, місцями – до повного висихання свердловин та колодязів.

І хоча за цих умов Держводагентство України повідомило про вжиті заходи із недопущення погіршення ситуації, у першу чергу – із водозабезпеченням населення питною водою, проте зміст цих заходів залишився для населення невідомим[7].

Урядом впродовж р. не приймалися нормативно-правові акти, покликані оптимізувати режим охорони вод та водокористування в умовах гідрологічної посухи. Лише у грудні 2015 р. було зареєстровано поданий

---

1 Воєнні дії на сході України – цивілізаційні виклики людству. – Режим доступу: http://epl.org.ua/attachments/article/1713/1817_WEB_EPL_Posibnuk_ATO_Cover_Ukrainian.pdf

2 Півтора року Україна ігнорує екологічні наслідки війни. – Режим доступу: http://epl.org.ua/events/1931-pivtora-roky-ukraina-ihnoruie-ekolohichni-naslidky-viiny

3 Відповідь Держекоінспекції України на запит ЕГО «Зелений Світ» від 27.11.2015 р. № 2/2–10/154.

4 Режим доступу: http://www.ecoleague.net/forumy-konferentsii-kruhli-stoly-seminary/ekolohichni-viiny/item/963-ekolohichni-katastrofy-iaki-stalysia-v-period-dii-moratoriiu-na-perevirky-sub-iektiv-hospodariuvannia;
Відповідь Держекоінспекції України на запит ЕГО «Зелений Світ» від 27.11.2015 р. № 2/2 – 10/154

5 Режим доступу: http://epl.org.ua/attachments/article/1713/1817_WEB_EPL_Posibnuk_ATO_Cover_Ukrainian.pdf

6 Загальна характеристика гідрологічного режиму водних об'єктів України у 2015 р. – Режим доступу: http://meteo.gov.ua/ua/33536/hydrology/hydr_month_review/

7 Режим доступу: http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3458:2016-01-06-13-54-11&catid=36&Itemid=165

групою депутатів важливий законопроект № 3606, покликаний імплементувати вимоги Водної рамкової директиви ЄС (2000/60 ЄС) до національного законодавства[1].

Враховуючи важливість водних ресурсів (особливо Дніпра і Дністра) для економіки і населення, гідрологічна посуха надалі може мати надзвичайні й довготривалі наслідки для секторів економіки, залежних від водного фактору. Зокрема, ускладнюватиметься діяльність водогосподарського, енергетичного комплексу, об'єктів комунального, рибного господарств, водозабір поверхневих вод для виробничих і соціальних потреб через зменшення доступних водних ресурсів, погіршуватиметься екологічна ситуація на водних об'єктах.

Пожежі у лісах Поліського регіону та приховування інформації про них

Весна та літо 2015 р. позначилися рекордно великою кількістю загорянь у природних екосистемах по всій території країни, з максимумом – у лісах та на торфовищах Поліського регіону. Втім, адекватна увага влади та ЗМІ до лісових пожеж з'явилася лише у вересні, коли димовий смог від пожеж оповив столицю. На жаль, повідомлення компетентних державних служб були плутаними та суперечливими. Більшість з них вказували в якості джерела київського смогу пожежу на 15 га Білодібровного лісництва на північному сході від Києва при тому, що впродовж кількох днів у столиці панував західний вітер[2]. Першу спробу фахово розібратися у проблемі здійснив еколог НЕЦУ Олексій Василюк, який з'ясував, що, починаючи з 26 серпня, на заході від Києва, в лісах Рівненської і Житомирської областей, спалахнуло понад півтисячі пожеж![3] 02 серпня супутники NASA зафіксували одночасно 472 лісові пожежі у цих областях – рекордну за останні роки кількість.

Проте Державне агентство лісових ресурсів, схоже, не вбачає жодної проблеми у масштабних лісових пожежах 2015 р. – на офіційному веб-порталі Агентства у розділі «Охорона лісу від пожеж» причини, наслідки та заходи протидії цим пожежам не згадані ані словом[4].

З повідомлень авторитетних ЗМІ[5] та Державної служби надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) можна зробити висновок, що 26–30 квітня у Чорнобильській пущі відбулася найбільша з 1992 р. пожежа, яка охопила до 400 га. Так, в Інформаційно-аналітичній довідці про виникнення НС в Україні протягом І півріччя 2015 р. ДСНС свідчить: «Перша надзвичайна ситуація, пов'язана із пожежею в природних екосистемах зафіксована вже у квітні, друга – у червні. Обидві лісові пожежі виникли на території комплексу лісового господарства «Чорнобильська пуща» у Зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення та досягли місцевого рівня. У першому випадку лісова пожежа охопила площу близько 320 га, у другому – загоряння сухої трави та очерету, а також загоряння та тління торфовищ розповсюдилося окремими осередками на площі близько 130 га.»[6]

Натомість у прес-релізі Регіонального Східноєвропейського центру моніторингу пожеж (далі – REEFMC) щодо лісопожежної ситуації у зоні відчуження ЧАЕС від 29 квітня[7], із посиланням на оперативну інформацію дистанційного зондування землі (далі – ДЗЗ)[8] стверджується, що в межах контуру горіння площа перелогів та лісів становить не 400 га, але 27-кратно більшу площу – 10 800 га! У згаданому прес-релізі йдеться про загрозу значного переносу радіонуклідів із вогнища пожеж та про потребу здійснення моніторингу руху радіоактивного димового шлейфа.

Під час київського вересневого смогу Центр також оприлюднив прес-реліз, який не поширив жоден ЗМІ: «За даними дистанційного зондування землі встановлено, що задимлення м. Києва 2–3 вересня є продовженням процесу проходження диму з численних природних пожеж у Рівненській, Житомирській та Київ-

[1] Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57335
[2] Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/3/7079959/
[3] Режим доступу: http://www.theinsider.ua/rus/lifestyle/55e9835eb763d/
[4] Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=118927&cat_id=118926
[5] Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2015/04/150429_chernobyl_fire_locked_she
[6] Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/opinfo/8262.html
[7] Режим доступу: http://nubip.edu.ua/node/14673
[8] Режим доступу: http://www.fire.uni-freiburg.de/GFMCnew/2015/04/28/20140430_ua.htm

ській областях, частково на території Білорусі. Головна смуга диму пройшла на північ від Києва, а задимлення Києва зумовлено південною частиною цього димового шлейфу. Горіння відбувається як мінімум протягом 2–3 тижнів, а торф'яних пожеж – з квітня 2015 р., що негативно впливало на життєдіяльність сотень тисяч жителів зазначених областей».[1]

Центр звертає увагу, що щільність пожеж у Бєларусі та Польщі в рази менша, ніж в Україні при однаковому надзвичайному рівні пожежної небезпеки за умов погоди, що вказує на незадовільну координацію роботи міжвідомчих протипожежних служб в Україні.

Доводиться лише гадати, чим саме можна пояснити приховування владою справжніх обсягів пожеж у лісах Поліського краю – ресурсною неспроможністю ДСНС організувати моніторинг та боротьбу із надзвичайними ситуаціями такого масштабу? Намаганням вберегти психіку українців від радіофобії? Зацікавленістю лісгоспів у проведенні масштабних рубок під виглядом заходів з локалізації та фрагментації пожеж?

Незаконний видобуток бурштину як прояв системної деградації влади та порушення права виключної власності українського народу

Впродовж 2015 р. набула безпрецедентного резонансу «бурштинова лихоманка» на Поліссі й Волині – протизаконні видобуток та контрабанда бурштину. За експертними оцінками, Україна щорічно видобуває близько 4 т цього коштовного каміння, що становить лише 5% від реального видобутку. У результаті держава щорічно зазнає збитків на десятки мільйонів доларів[2]. Самовільний видобуток призводить до псування та повної втрати родовищ та спричиняє негативні екологічні наслідки. У протизаконну діяльність із видобутку та контрабанди бурштину були втягнуті численні представники маргіналізованих прошарків населення Волинської, Житомирської та Рівненської областей.

Мінекології, Держекоінспекція України, громадські організації неодноразово вносили пропозиції щодо законодавчого посилення відповідальності за незаконний видобуток корисних копалин, зокрема – через внесення змін до ст.240 КК України, статей 47, 53, 53-1,53-3 КУпАП та розробку окремих законопроектів. Рік тому у Парламенті було зареєстровано два проекти законів «Про видобування та реалізацію бурштину» (№1351 та №1351-1)[3], які вельми критично оцінюються Головним юридичним управлінням ВРУ[4] та недержавними організаціями[5].

Зрозуміло, що сподівання на ефект від одного законопроекту марні[6]. Існуючу проблему неможливо вирішити лише цільовими засобами законодавчого регулювання, оскільки її причини криються у загальному правовому нігілізмі та системній корупції влади. Адже, за великим рахунком, аналіз ситуації свідчить про існування на Волині та Поліссі свого роду неофеодальних «бурштинових республік», які характеризує тотальна бездіяльність, співучасть у злочинах та безкарність – з боку органів державної влади, самоврядування, землевласників (переважно аграрні та лісогосподарські підприємства)[7]. Ясна річ, масштабні схеми протизаконного збагачення на бурштині могли успішно працювати впродовж десятків років лише за умови, щов їхніх організаторів є «добро» від усіх контролюючих та правоохоронних структур — Держекоінспекції та Держгеонадр України, МВС, прокуратури, СБУ, фіскальної та прикордонної служб[8].

Наразі доводиться визнати, що багаторічна злочинна діяльність із видобутку та контрабанди коштовного каменю призвела до масштабного пограбування загальнонародного багатства, нанесення неоціненої шкоди довкіллю, зокрема й на заповідних територіях, економічних втрат та порушень прав людини в України.

---

1 Режим доступу: http://nubip.edu.ua/node/16228
2 Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/na-volini-zi-strilyaninoyu-zatrimano-blizko-200-vidobuvachiv-burshtinu-186145_.html
3 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53194
4 Режим доступу: http://epl.org.ua/events/2090-yurysty-vru-vystupaiut-proty-lobistskoho-burshtynovoho-zakonoproektu-abo-likbez-dlia-nardepiv
5 Режим доступу: http://epl.org.ua/events/1765-pravovi-aspekty-vydobutku-burshtynu-v-ukraini
6 Режим доступу: Відповідь Держекоінспекції України на запит ЕГО «Зелений Світ» від 27.11.2015 р. № 2/2–10/154
7 Режим доступу: http://epl.org.ua/events/2090-yurysty-vru-vystupaiut-proty-lobistskoho-burshtynovoho-zakonoproektu-abo-likbez-dlia-nardepiv
8 Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/sbu-znaye-hto-stoyit-za-nezakonnim-vidobutkom-burshtinu-trepak-191816_.html

Пожежа на нафтобазі у Васильківському районі Київської області

8 червня на нафтобазі біля с. Крячки Васильківського району Київської області спалахнула пожежа, спричинена вибухом і наступним займанням нафтопродуктів. Пожежа тривала 8 днів, і набула розмірів масштабної техногенної катастрофи, в ході локалізації якої загинуло шестеро осіб, з них – четверо пожежників. Поширення пожежі становило ще більш серйозну небезпеку, оскільки поруч розташована військова частина з бойовим арсеналом.

Внаслідок аварії відбулося значне забруднення довкілля нафтопродуктами та токсичними сполуками, що утворюються у процесі їхнього згоряння. За даними експертів Інституту сорбції та проблем ендоекології НАН України, розлив нафтопродуктів становив близько 240 т. Разом з димом в атмосферу було викинуто велику кількість бензапірену, сірчистого і сірчаного ангідриду, оксиду вуглецю, оксидів азоту, газоподібних і твердих продуктів неповного згоряння палива. Витрати на гасіння пожежі було оцінено у 50 млн грн.

ЗМІ повідомляли про звіт урядової комісії з вивчення обставин пожежі[1]. Проте станом на кінець р. офіційні результати розслідування обставин катастрофи не оприлюднено ані МВС, ані СБУ, ані прокуратурою.

Громадські природоохоронні організації вкотре звертали увагу на те, що масштабна пожежа на Васильківській нафтобазі стала можливою внаслідок дії урядового мораторію на перевірки суб'єктів господарювання, через що багато підприємств не дотримуються вимог природоохоронного законодавства, що зумовлює виникнення аварійних ситуацій. Аварія, яка сталася на нафтобазі «БРСМ-нафта», є прямим наслідком злочинної бездіяльності уряду, оскільки вже впродовж р. не здійснюється державний контроль за роботою екологічно небезпечних об'єктів[2].

Пожежа на Васильківській нафтобазі, попри її наближеність до столиці, продемонструвала дуже низьку спроможність відповідних державних структур – від підрозділів ДСНС до служб, завданням яких було здійснення кризового моніторингу довкілля – до спільних оперативних дій за надзвичайних обставин. Ефективний кризовий моніторинг довкілля органами Держекоінспекції України було налагоджено із запізненням[3].

Наразі нагальною потребою є розроблення Мінприроди програми комплексного моніторингу постраждалих територій (поверхневих та підземних вод, ґрунтів, продуктів харчування тощо), за результатами виконання якої буде отримана інформація, що буде покладена в основу плану заходів з ліквідації забруднення довкілля у зоні катастрофи[4].

1.1.6. Держава намагається ліквідувати служби охорони заповідних територій.

Впродовж р. велика кількість національних природних парків (далі – НПП) та природних заповідників пережила скоординовану хвилю перевірок Державної фінансової інспекції України (далі – ДФІ), метою яких була ліквідація державних служб охорони. Перевірки в установах природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ), які з тих чи інших причин (головним чином через саботаж виконання указів Президента в частині передачі земель Державним агентством лісових ресурсів) не оформили право постійного користування землями, завершилися кримінальним провадженням та судовими позовами із звинуваченням у незаконному витрачанні бюджетних коштів на утримання служб охорони. За логікою звинувачення – «не маєте землі у користуванні – не повинні утримувати охорону!» – перед судом постали адміністрації НПП «Дворічанський», «Верховинський», «Дністровський каньйон», «Кременецькі гори», «Слобожанський» та інші.

Вочевидь, у такий спосіб – руками фінінспекторів та за рахунок знищення і без того злиденних парків – Уряд вирішив цього р. підлатати бюджетні «дірки»[5].

---

[1] Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2015/11/19/7089476/

[2] Режим доступу: http://www.ecoleague.net/forumy-konferentsii-kruhli-stoly-seminary/ekolohichni-viiny/item/914-pozhezha-na-naftobazi-brsm-nafta-prychyny-ta-naslidky

[3] Режим доступу: http://dei.gov.ua/2012-01-22-11-53-44/2012-01-22-11-47-42/ostanni-novini/2772-nafta-vasilkiv-71015.html

[4] Відповідь Держекоінспекції України на запит про інформацію ЕГО «Зелений Світ» від 27.11.2015 р. № 2/2 – 10/154

[5] Режим доступу: http://pechenegy.org.ua/ru/node/1177

Правова позиція ДФІ в судах виявилася дуже слабкою. Адже завдання служби державної охорони ПЗФ не обмежуються охороною землеволодінь. Вона має значно ширші повноваження щодо охорони природних комплексів, диких тварин, рослин, об'єктів неживої природи. А відсутність документів на право користування земельними ділянками не є підставою для незабезпечення основних функцій та завдань, покладених на НПП, зокрема щодо управління територією та забезпечення її охорони.

Станом на кінець р. відомо, що НПП «Верховинський»[1] та «Дністровський каньйон» виграли справи у судах першої інстанції[2].

Важливі законодавчі новації у сфері екобезпеки та захисту екологічних прав

Проект ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля» № 2009а

Запровадження в Україні інституту оцінки впливу на довкілля європейського зразка було в порядку денному екологічних реформ останнього десятиліття. В першу чергу, це було зумовлено міжнародними зобов'язаннями держави за Оргуською конвенцією та Конвенцією Еспо, а також з Угоди про асоціацію Україна – ЄС.

У червні був зареєстрований законопроект «Про оцінку впливу на довкілля»[3], спрямований на адаптацію національного законодавства до Директиви Європарламенту і Ради ЄС про оцінку впливу проектів на довкілля 2011/92/EU. За логікою документа, нова процедура оцінки впливу на довкілля повинна замінити інститут екологічної експертизи.

Розгорнутий системний аналіз цього законопроекту (загалом критичний за змістом) був здійснений Ресурсно-аналітичним центром (далі – РАЦ) «Суспільство і довкілля»[4].

Станом на кінець р. законопроект готувався до повторного першого читання. Ймовірно, його проходження у Верховній Раді буде складним – не в останню чергу через пасивний опір бізнесового лобі, не зацікавленого у вдосконаленні оцінки впливу на довкілля та підсилення можливостей участі громадськості у цьому процесі.

Законопроект щодо внесення змін та доповнень до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р.

Законопроект, розроблений Мінприроди та поданий для експертизи до Мінюсту[5], протягом р. пройшов погодження із заінтересованими ЦОВВ та кілька етапів громадського обговорення. Низку власних обґрунтованих пропозицій до законопроекту запропонував РАЦ «Суспільство і довкілля»[6].

Однією з позитивних новацій є те, що ним передбачено інституційне посилення функцій Мінприроди шляхом створення його регіональних підрозділів у кількості не менше чотирьох.

Закон України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку»

Прийняття цього Закону було передбачено ще у 2010 р. Стратегією реалізації Конвенції Еспо, а у 2012 р. – Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства ЄС[7]. Лише через брак політичної волі ратифікація Протоколу з р. в рік відкладалася. Надто повільний прогрес у реалізації Урядом Стратегії реалізації Конвенції Еспо був однією з причин констатації нарадами сторін Кон-

---

1 Постанова Івано-Франківського окружного адміносуду від 24 липня 2015 р. у справі № 809/2256/15.
2 Режим доступу: http://greenworld.in.ua/index.php?id=1443455898
3 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55438
4 Режим доступу: http://www.rac.org.ua/uploads/content/196/files/eiadraftlaw2009a.pdf; http://www.rac.org.ua/uploads/content/197/files/resumeeng.pdf
5 Проект ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.». – Режим доступу: http://menr.gov.ua/index.php/ecopolit
6 Режим доступу: http://www.rac.org.ua/uploads/content/195/files/proposals-to-amend-nes-2015.pdf
7 Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-2012-%D1%80 Розпорядження КМУ від 28 березня 2012 р. № 156-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2012 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС».

венції Еспо невиконання Україною взятих на себе за Конвенцією зобов'язань[1]. Лише 01 липня 2015 р. Верховна Рада за поданням Президента нарешті прийняла довгоочікуване рішення про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (далі – СЕО)[2], який є ефективним правовим інструментом у системі планування і екологічного управління[3].

Законопроект «Про стратегічну екологічну оцінку»

Метою законопроекту є встановлення сфери застосування та порядку здійснення в Україні стратегічної екологічної оцінки (далі – СЕО) документів державного планування, механізму проведення транскордонних консультацій, інформування про прийняті рішення та моніторингу їхнього впливу на довкілля. Законопроектом передбачена участь зацікавленої громадськості у процедурі СЕО. Стратегічна екологічна оцінка сприятиме сталому розвитку і екологізації економіки шляхом інтеграції в економічний розвиток природоохоронних та соціальних чинників, а також цілей охорони здоров'я.

Розробка проекту зЗакону про СЕО була надзвичайно актуальним завданням в рамках імплементації Угоди про асоціацію Україна – ЄС. Такий Закон повинен у перспективі забезпечити імплементацію вимог Директиви 2001/42/ЄС Європарламенту та Ради ЄС від 27 червня 2001 р. «Про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля».

Впродовж р. Мінприроди представляло два проекти законів про СЕО. Перший з них, оприлюднений у березні, зазнав жорсткої критики. Тому 13 травня Мінприроди оприлюднило звіт про громадське обговорення чергового законопроекту[4], який був зареєстрований 8 жовтня у Парламенті за № 3259[5] та наразі перебуває на розгляді у профільному комітеті.

Проект Закон України «Про ратифікацію Протоколу про реєстри викидів і перенесення забруднювачів»

Ще у 2003 р. Україна спільно з 35 державами підписала Протокол про регістри викидів і перенесення забруднювачів до Оргуської конвенції. Сьогодні Протокол підписаний 38 країнами, ратифікований 33 країнами та ЄС. Відповідно до Указу Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», Розпорядження Кабміну від 04.03.2015 р. № 213-р Мінприроди розробило відповідний законопроект[6] та оприлюднило його у серпні 2015 р. на офіційному сайті для проведення консультацій з громадськістю. Хоча жодних зауважень або застережень громадськості щодо ратифікації Протоколу станом на кінець грудня не поступило, він все ще перебуває на обговоренні. На якому етапі погоджень перебуває ця міжнародна угода, підписана Україною майже 13 років тому, а також з яких причин вона не вноситься до Парламенту – наразі не відомо.

1.2.6. Указ Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»

Президентським указом від 12 січня 2015 р. № 5/2015 було схвалено т. зв. Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»[7]. Цей документ отримав однозначну критичну оцінку від багатьох природоохоронних організацій як такий, що за формою більше нагадує пропагандистські кліше доби розвинутого соціалізму, аніж стратегію розвитку модерної країни, профануючи саме поняття «сталий розвиток».

Так, група експертів-розробників Указу виявилася не обізнаною із поняттям «сталий розвиток», прийнятого міжнародною спільнотою ще у 1987 р.[8] , а також з «Порядком денним на 21 сторіччя», що окреслив

---

1 Режим доступу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.2008.4.r.pdf
2 Режим доступу: http://www.unece.org/ru/env/eia/sea_protocol_r.html
3 Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/562-19
4 Режим доступу: http://menr.gov.ua/public/discussion/zvity/3851-zvit-pro-hromadske-obhovorennia-proektu-zakonu-ukrainy-pro-stratehichnu-ekolohichnu-otsinku-rozroblenoho-minpryrody
5 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730
6 Режим доступу: http://menr.gov.ua/index.php/ecopolit
7 Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran10#n10
8 Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Our_Common_Future

у 1992 р. шлях сталого розвитку для всіх країн – членів ООН[1]. Поза розумінням авторів цього документа залишився засадничий постулат сталого розвитку, суть якого полягає в тому, що екологічна складова має бути рівноцінною і збалансованою разом з двома іншими складовими – економічною та соціальною. При ознайомленні із текстом президентської квазі-стратегії вражає не тільки ігнорування численних документів ООН зі сталого розвитку, прийнятих за останні тридцять років, включаючи «Цілі розвитку тисячоліття»[2], а й ігнорування прямої вимоги ЄС щодо обов'язкової інтеграції екологічної складової до стратегії розвитку України, закріпленої в Угоді про асоціацію.

З огляду на це, група недержавних природоохоронних організацій направили колективне звернення до Президента та Прем'єр-міністра України. За їхньою оцінкою, такий глибоко непрофесійний підхід підриває авторитет України на міжнародній арені та закриває можливості для справжніх, а не прикритих «модною фразеологією» імітаційних реформ. У зверненні міститься вимога переглянути т. зв. «Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» з метою закріплення в ній принципу інтеграції екологічної складової в усі сфери державної політики, з передбаченням відповідних міжсекторальних інституційних механізмів. Зі свого боку, громадськість пропонує власні експертні послуги для роботи в будь-яких дорадчих структурах, які сприятимуть справжньому сталому розвиткові України[3]. Належної та очікуваної реакції на згадане колективне звернення його автори не отримали.

Законопроекти щодо охорони біорізноманіття та тваринного світу

5 травня Президент України підписав два прогресивних природоохоронних закони про: внесення змін до законодавства щодо охорони біорізноманіття[4] та охорони тваринного світу[5]. Ними, зокрема, вносяться доповнення до статтей 85-1, 88-1 КУпАП про заборону збуту, реклами, зберігання браконьєрських знарядь. Суми штрафу за порушення законного порядку придбання, збуту чи розповсюдження об'єктів тваринного і рослинного світу збільшені в 20–30 разів. Нові закони покращили режим охорони червонокнижних видів рослин і тварин, у заповідних зонах національних парків, регіональних ландшафтних парків, біосферних заповідників заборонено усі види суцільних і поступових рубок, добування піску і гравію в річках тощо (статті 18, 21 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України»).

1.2.8. Указ Президента «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини».

25 серпня був підписаний Указ Президента «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини». ЕГО «Зелений Світ» та ГО «Гельсінська ініціатива-XXI» було розроблено обґрунтування щодо включення стратегічної цілі «Захист екологічних прав» до проекту «Національної стратегії у сфері прав людини»[6], однак прийнята редакція Національної стратегії не містить розділу про екологічні права, що можна вважати її системним недоліком.

Адже у Конституції України закріплено принциповий погляд на екологічні права крізь призму прав людини. Розміщення статті 50 Конституції у розділі Розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» та її положення безпосередньо стосуються основних екологічних прав людини: права на безпечне довкілля та екологічну інформацію. Відповідно до них «кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля». Цю норму Основного Закону слід вважати винятково сильною та прогресивною. Адже на конституційному рівні в Україні було визнано та закріплено серед інших прав людини принципово нову категорію, що ґрунтується на фундаментальному праві людини на життя та безпеку. Це той рідкісний випадок, коли Україна здійснила конституційне закріплення правової норми, яка випереджає рівень інших кран, котрі переважно йшли шляхом розвитку права навколишнього середовища. Конституція України вирізняється

[1] Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Agenda_21
[2] Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Millennium_Development_Goals
[3] Режим доступу: http://mama-86.org.ua/index.php/uk/ecologization/ecointegration-news/680-2015-03-12-11-50-42.html
[4] Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/323-19
[5] Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-19
[6] Режим доступу: http://greenworld.in.ua/news/1428490792

високим рівнем гарантування права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та ролі держави у забезпеченні цього права.

Відтак включення стратегічної цілі захисту екологічних прав до Національної стратегії у сфері прав людини повинне було підсилити механізми Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 р. у сфері можливостей правозахисту.

Рекомендації:

1. Переглянути Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» з метою закріплення в ній принципу інтеграції екологічної складової в усі сфери державної політики.

2. Прийняти ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля».

3. Прийняти ЗУ «Про внесення змін та доповнень до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р..

4. Прийняти ЗУ «Про стратегічну екологічну оцінку».

5. Ратифікувати «Протокол про регістри викидів і перенесення забруднювачів» до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

6. Імплементувати вимоги Водної рамкової директиви ЄС (2000/60 ЄС) до національного законодавства.

7. Ратифікувати «Угоду про співробітництво у сфері охорони і сталого розвитку басейну річки Дністер» між Україною і Молдовою від 29 листопада 2012 р».

8. Відновити у 2016 р. територіальні органи Мінприроди.

9. Підсилити ресурсну спроможність та координацію дій Держекоінспекції, Мінприроди, Державної служби надзвичайних ситуацій, Держгіжромету, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства оборони України для виконання покладених на них функцій в умовах війни, надзвичайних ситуацій природного та техногенного походження.

ПРАВА ЛЮДИНИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА МІЖНАРОДНОГО ЗАХИСТУ («ПРИТУЛКУ»)[1]

Протягом 2015 р. проблеми захисту прав людину в сфері міграції та притулку[2] гостро постали на порядку денному законодавчих та виконавчих органів влади в контексті реалізації вимог Плану дій з лібералізації візового режиму ЄС для України та загальносвітової кризи вимушеного переміщення. Втім, суттєвих позитивних зрушень у стандартах захисту прав людини в цій сфері протягом р. так і не відбулося, а якість нормотворчих ініціатив Уряду, спрямованих на вирішення проблем, виявлених громадянським суспільством та європейськими експертами, залишалася дуже низькою.

Зокрема, 11 березня 2015 р. була прийнята Постанова КМУ №144 щодо норм харчування іноземців, які утримуються або перебувають в пунктах тимчасового перебування іноземців, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПІ) та пунктах тимчасового розміщення біженців (далі – ПТРБ). Ухвалення відповідних норм було давно на часі[3]. Однак за новими правилами утриманцям ПТПІ та ПТРБ, що, як правило, не мають жодної «зовнішньої» підтримки, належить давати навіть ще менше їжі, ніж особам, які обвинувачуються у вчиненні злочинів або відбувають покарання в установах пенітенціарної системи[4]. Більше того, нові нормативи не враховують дієтичних потреб утриманців ПТРБ та ПТПІ, в тому числі пов'язаних із станом здоров'я чи релігійними переконаннями. Не дивно, що одразу після введення в дію Постанови КМУ №144 від 11.03.2015 в середині квітня 2015 р. в одному з ПТПІ утриманці оголосили голодування в знак протесту проти погіршення умов утримання. Напругу було знято за допомогою міжнародних організацій, що стали докуповувати провіант.

Втім, як свідчать повідомлення медіа про результати перевірки умов утримання в ПТПІ, що здійснювалася органами прокуратури у відповідь на колективне звернення утриманців цього закладу[5], підстави для скарг на адміністрацію ПТПІ з боку іноземців є значно ширшими за недостатнє харчування. Йдеться також про неналежне медичне забезпечення та про невиправдано тривалі терміни утримання. Варто зауважити, що національне законодавство не передбачає ефективних можливостей звільнення іноземців та осіб без громадянства з таких установ до спливу максимального 12-місячного терміну, навіть, незважаючи на очевидну неможливість примусового видворення таких осіб та повну відсутність альтернативних засобів забезпечення видворення, окрім поміщення до ПТПІ[6]. Коментуючи вимоги протестуючих утриманців ПТПІ,

---

1 Підготовлено експертами ВБФ «Право на захист» у партнерстві з HIAS.

2 Термін «притулок» в цьому розділі вживається не в тому контроверсійному сенсі, що надається йому статтею 7 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а в тому сенсі, в якому цей термін вживається у ст.14 Загальної декларації прав людини, яка цим терміном охоплює всі форми міжнародного захисту, в тому числі і статус біженця, визначений Конвенцією про статус біженців 1951 р. та інші.

3 За відсутності правових рамок норми харчування таких осіб визначалися «за аналогією» Постановою КМУ від 16 червня 1992 р. № 336 ЗУ «Про норми харчування осіб, які тримаються в установах покарань, слідчих ізоляторах Державної кримінальної виконавчої служби, ізоляторах тимчасового тримання, приймальниках розподільниках та інших приймальниках Міністерства внутрішніх справ».

4 За стандартним нормативом 2537 ккал., в т.ч. 84 г. білків, 67 г. жирів, 392 г. вуглеводів на день для утриманців ПТПІ або ПТРБ проти 3026,2 ккал., в т.ч. 95,09 г. білків, 90,81 г. жирів, 457,33 г. вуглеводів для утриманців установ відбування покарань, ізоляторів та приймальників.

5 Режим доступу: http://bit.ly/1l3NGOy

6 Див. частину 4 статті 30, частину 17 статті 4 та частину 15 статті 5 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», пп.1.8 та 2.2 Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, затвердженої Наказом МВСУ, Адміністрації ДПСУ та СБУ № 353/271/150 від 23.04.2012 р., а також п. 15 Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затверджений Постановою КМУ №1110 від 17.07.2003р. в світлі рішення ЄСПЛ у справі «Локпо і Тоуре проти Угорщини» (Lokpo and Touré v. Hungary), №10816/10 від 20.09.2011, в якому ЄСПЛ визнав порядок, що передбачає можливість дострокового звільнення іноземця з пункту утримання мігрантів через відсутність близької перспективи реалізації видворення лише за ініціативи органу виконавчої влади, таким, що суперечить вимогам ст.5(4) ЄКПЛ.

посадовці ДМСУ заявляли про те, що проблем із дотриманням прав людини у сфері міграції та притулку немає та національне законодавство в цих сферах відповідає європейським стандартам[1].

Однак уже у травні 2015 р. проблеми національних систем управління міграцією та міжнародного захисту (притулку) в Україні були піддані серйозній критиці Європейською Комісією в рамках моніторингу виконання Україною вимог Плану дій з лібералізації візового режиму[2]. Керівництво держави визнало наявність проблем у сфері компетенції Державної міграційної служби України[3], що стало поштовхом для кадрових змін у відомстві та активізації роботи над наближенням національного законодавства. Цей процес зробив ДМСУ більш відкритою до конструктивної критики та пропозицій громадянського суспільства і міжнародних організацій, однак не вирішив усіх проблем.

Так, у травні 2015 р. набули чинності важливі зміни до Наказу МВС України № 649 «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту». Цими поправками було продовжено термін дії Довідки про звернення за захистом в Україні, якими документуються шукачі притулку на час вирішення питання щодо їх статусу в Україні, з 2–1 до 6–3 місяців та деталізовано порядок продовження таких довідок під час розгляду центральним апаратом ДМС України та судами скарг на рішення органів міграційної служби. Ними також було усунуто певні процедурні прогалини процесу розгляду заяви, в тому числі на виконання рішення суду про повторний розгляд, передбачено можливість забезпечення перекладу через засоби відеоконференцзв'язку. Втім, практика органів ДМС України засвідчила абсолютну неспроможність цих позитивних нововведень змінити на краще ситуацію з правами шукачів захисту в Україні.

Територіальні управління ДМС, посилаючись на брак коштів для здійснення перекладу, продовжували грубо нехтувати своїм обов'язком щодо забезпечення перекладу особам, які звертаються за захистом в Україні. Вони продовжили вручати шукачам притулку та вимагали від них підписувати важливі юридичні документи, складені українською мовою, не пояснюючи їх змісту зрозумілою заявникам мовою. Більше того, у порушення вимог ст.3 ЄКПЛ[4], вони відмовляли шукачам притулку в прийомі заяв, якщо ті самі собі не забезпечували перекладача. Часто територіальні відділення ДМС України вимагали від шукачів захисту подання ще й нотаріально завірених перекладів їх документів, не зважаючи на те, що більшість таких осіб не мають коштів навіть на їжу та дах над головою, не кажучи вже про оплату перекладацьких та нотаріальних послуг.

Проблемним також залишилося питання документування осіб, що звертаються за захистом в Україні на період до прийняття компетентними органами влади остаточного рішення за їх заявами. Продовження терміну дії Довідки про звернення за захистом в теорії мало б спростити доступ шукачів притулку до реалізації ними прав, передбачених ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», як-то: право на тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу тощо[5].

Дійсно, занадто короткий термін дії цього документа спричиняв особам, що звертаються за захистом в Україні, значні труднощі, наражаючи їх на ризик значних штрафів, передбачених ст.203 КУпАП. Вважалося також, що саме короткий термін дії цього документа був головною перешкодою в реалізації ними

---

1 Режим доступу: http://bit.ly/1l3NGOy та http://bit.ly/1lqYc1K

2 Див. 5й звіт Європейської Комісії щодо прогресу виконання Україною Плану дій з лібералізації візового режиму від 08.05.2015 р. за посиланням. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/fifth_progress_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf

3 Режим доступу: http://www.eurointegration.com.ua/news/2015/06/4/7034451/

4 В тлумаченні практики ЄСПЛ дивись рішення M.S.S. v. Belgium and Greece [М.С.С. проти Бельгії та Греції] №30696/09 від 21.01.2011, Conka v. Belgium (Чонка проти Бельгії) № 51564/99 від 05.02.02, Hirsi Jamaa and Others v. Italy [Хірши Джамаа проти Італії] №27765/09 від 23.02.2012 та інші

5 Див. ст.13 ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»

права на тимчасове працевлаштування[1], яке, враховуючи повну відсутність будь-якої матеріальної підтримки з боку держави, могло б допомогти таким людям уникнути ситуації крайньої нужденності[2]. Однак подовження терміну дії Довідки про звернення за захистом виявилося недостатнім для приведення умов приймання шукачів захисту в Україні у відповідність навіть із найбільш базовими міжнародно-правовими стандартами в цій сфері[3]. Адже галузеве законодавство, в тому числі у сфері працевлаштування та будь-якої іншої економічної діяльності, а також реалізації права на шлюб і т.п., вимагає наявності в людини документа, що посвідчує особу, яким Довідка про звернення за захистом не є за визначенням[4]. Більше того, на практиці співробітники територіальних відділень ДМС України часто не дотримувалися нового порядку поводження із такими Довідками та продовжували практику застосування коротких термінів, особливо на стадії судового оскарження. Понад те, співробітники ДМСУ продовжували вимагати від шукачів захисту документальних доказів того, що їх справи все ще перебувають у провадженні судів, або ж (в окремих регіонах) вимагали від них самостійно одержати довідку юридичного департаменту того ж органу ДМСУ і надати її департаменту у справах біженців як передумову продовження довідки. В цьому контексті доречно зауважити, що в разі невчасного продовження терміну дії Довідки про звернення за захистом, в тому числі – як показує практика – з вини самої міграційної служби, шукачі притулку притягаються тією ж таки міграційною службою до відповідальності за статтею 203 КУпАП та змушені сплачувати величезні штрафи.

На кінець р. ще ряд «косметичних» позитивних змін до ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» очікували ухвалення ВРУ[5]. Однак найбільш болючі проблеми національної системи притулку в Україні залишилися поза увагою реформаторських зусиль держави, а саме:

1) занадто короткий термін на оскарження рішень ДМСУ щодо статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту (5 робочих днів для вручення навіть не самого рішення, а повідомлення про нього);

2) відсутність бюджетних коштів для виконання органами ДМСУ свого обов'язку із забезпечення перекладу особам, що звертаються за захистом в Україні на усіх стадіях вирішення питання щодо їх статусу, в тому числі на етапі доступу до процедури;

3) неналежна якість нормативного регулювання процедури звернення за захистом в Україні, зокрема через надмірну бюрократизацію доступу до процедури для заявника і, з іншого – відсутність ефективних процесуальних гарантій захисту його прав при зверненні, що уможливлює випадки відмови співробітниками ДМС Україні у прийнятті заяв навіть без фіксації звернення[6];

---

[1] Короткий термін дії Довідки фактично унеможливлював одержання дозволу на працевлаштування таких іноземців, одержання якого вимагається частиною 2 статті 42 ЗУ «Про зайнятість населення» та робив таких осіб абсолютно неконкурентоспроможними на українському ринку праці.

[2] У цьому контексті варто зауважити, що згідно із ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (див. частину 7 статті 5, частину 8 статті 8 та інші) іноземець або особа без громадянства, які клопочуть про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, в Україні зобов'язані здати компетентному органу державної влади України документи, що посвідчують їх особи, за наявності, при зверненні із відповідною заявою. Згідно із Законом такі документи зберігаються компетентними органами протягом усього періоду вирішення питання щодо надання цій особі захисту аж до остаточної відмови. При цьому Закон не передбачає процедури видачі документів, що посвідчують особу, на руки заявнику навіть на короткий час, необхідний для одержання ідентифікаційного коду, від криття банківського рахунку, реєстрації народження дитини, реєстрації шлюбу, тощо. Окрім того частина заявників, в силу обставин, що змусили їх залишити країни свого походження або зумовлюють неможливість повернення до таких країн, не мають дійних документів, що посвідчують особу та можливості їх одержання/поновлення через дипломатичні представництва іноземних держав.

[3] Щодо базових стандартів умов прийому шукачів притулку див. Рішення ЄСПЛ у справі M.S.S. v. Belgium and Greece (М.С.С. проти Бельгії та Греції) №30696/09 від 21.01.2011 р.

[4] Див. пункт 3 частини 1 стаття 1 ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», а також детальніше про проблеми документування осіб, що звертаються за захистом в Україні. – Режим доступу: http://migrants.org.ua/sites/default/files/documents/ID%20dox%20draft%20law.pdf

[5] Див. Проект Закону № 3155 про внесення змін до ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» щодо вдосконалення процедури документування осіб.

[6] Щодо обов'язку забезпечити доступ до процедури визначення статусу, вживати заходів для приймання потенційних шукачів притулку та документувати намір звернутися за захистом, не залежно від того чи звернулася особа із «належним чином оформленою заявою» див. mutatis mutandis рішення ЄСПЛ у справі Hirsi Jamaa and Others v. Italy [Хірши Джамаа проти Італії] №27765/09 від 23.02.12

4) неналежна якість нормативного регулювання процедури оцінки заяв про надання захисту, що дозволяє співробітникам ДМСУ нехтувати доказами, що містяться в авторитетних джерелах інформації про ситуацію з правами людини в країні походження[1], ігнорувати правила «розподілу обов'язку доказування» (burden of proof) в таких справах і принцип «тлумачення сумнівів на користь заявника» *(benefit of the doubt)*[2];

5) необхідність визнання Довідки про звернення за захистом в Україні документом, що посвідчує особу, або ж внесення змін до цілого ряду нормативно-правових актів для забезпечення доступу шукачів захисту до адміністративних (реєстрація шлюбів та народжень і т. п.), соціальних та економічних (посвідчення правочинів, відкриття банківських рахунків, сплата податків, зборів тощо) послуг, що необхідні для реалізації фундаментальних прав[3];

6) необхідність внесення змін до статті 42 ЗУ «Про зайнятість населення» та скасування вимоги одержання дозволу на використання праці іноземців для працевлаштування осіб, що звернулися за захистом в Україні[4];

7) недоліки процедур поводження із особами, що потребують міжнародного захисту, в пунктах пропуску через державний кордон України на в'їзд та відсутність належних процесуальних гарантій захисту прав осіб, яким не дозволено в'їзд на територію України та які утримуються в пунктах пропуску через державний кордон, особливо в міжнародних аеропортах[5];

8) відсутність ефективних правових інструментів у формі «гуманітарного» або іншого статусу, врегулювання правового статусу осіб, що не підпадають під дію ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» чи не відповідають формальним вимогам для одержання дозволу на проживання або перебування в Україні на інших законних підставах, проте не можуть бути видворені з території України, в тому числі через зобов'язання України за міжнародними договорами у сфері захисту прав людини[6];

і нарешті

9) відсутність політичної волі до виконання зобов'язань України за Конвенцією ООН щодо статусу біженців та ЄКПЛ у сфері міжнародного захисту та забезпечення повної, об'єктивної і неупередженої оцінки заяв іноземців та осіб без громадянства щодо надання їм захисту в Україні у відповідності до міжнародних стандартів.

На жаль, протягом 2015 р. в практиці ДМСУ щодо вирішення питання про надання статусу біженця чи додаткового захисту спостерігалися негативні тенденції. На відміну від попереднього р. спостерігалося зниження відсотку задоволених органами ДМС України заяв про надання захисту. Почастішали випадки відмов у наданні захисту навіть у справах сирійських біженців, щодо яких, з огляду на сучасну ситуацію в Сирії, відмова в захисті є неприпустимою[7]. Значного розголосу набули також випадки відмов в наданні захисту в Україні шукачам притулку з Бєларусі та Російської Федерації, які не можуть повернутися до країн своєї громадянської приналежності через участь у протестах «Євромайдану», публічну незгоду з офіційною по-

---

1 Щодо оцінки якості джерел інформації про країну походження та прийняття їх як належного та достатнього доказу обгрунтованості побоювань зазнати переслідувань чи жорстокого поводження див. Рішення ЄСПЛ у справі Saadi v. Italy (Сааді проти Італії) № 37201/06 від 28.02.2008 р.

2 Щодо змісту та порядку застосування принципу «тлумачення сумнівів на користь заявника» і розподілу доказування у справах шукачів притулку в контексті обов'язку надання міжнародного захисту, що витікає зі ст.3 ЄКПЛ, див. Рішення ЄСПЛ у справах Signh and Others v. Belgium (Сінгх та інші проти Бельгії) № 33210/11 від 02.10.2012 р., R.C. v. Sweden (P.C. проти Швеції) № 41827/07 від 09.03.2010 р..

3 Див. mutatis mutandis рішення ЄСПЛ у справах Smirnova v. Russia (Смірнова проти Росії), №№ 46133/99, 48183/99 від 24.07.2003 р. та M.S.S. v. Belgium and Greece (M.C.C. проти Бельгії та Греції) №30696/09 від 21.01.2011 р.

4 Див. рішення ЄСПЛ у справі M.S.S. v. Belgium and Greece (M.C.C. проти Бельгії та Греції) №30696/09 від 21.01.2011 р.

5 Див §2 частину 1 статті 14 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та пункт 2 ч.астина 5 стаття 14 ЗУ «Про прикордонний контроль» у світлі рішення ЄСПЛ у справі Amuur v. France (Амуур проти Франції) №19776/92 від 25.06.1996 р.

6 Наприклад, коли йдеться про необхідність забезпечення принципу абсолютної заборони вислання у відповідності до статті 3 ЄКПЛ (див. Рішення ЄСПЛ у справі Saadi v. Italy (Сааді проти Італії) №37201/06 від 28.02.2008 р.), або в тих випадках, коли видворення становитиме непропорційне втручання у право такої людини на повагу до особистого чи сімейного життя, що сформувалося в Україні (див. mutatis mutandis Рішення ЄСПЛ у справі Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands (Родрігес да Сільва та Хуугкамер проти Нідерландів) № 50435/99 від 31.01.2006 р.).

7 Див. наприклад рішення ЄСПЛ у справі L.M. and others v. Russia (Л.М. та інші проти Росії) № 40081/14, 40088/14, 40127/14 від 15.10.2015 р.

зицією урядів своїх країн щодо конфлікту в Україні та через захист територіальної цілісності України у складі Збройних Сил України або добровольчих батальйонів.

Із цього приводу 4 серпня 2015 р. у день солідарності з громадянським суспільством Бєларусі ряд громадських організацій України (Центр Громадянських Свобод, ВБФ «Право на захист» у партнерстві з HIAS, Проект «Без кордонів» ГО «Центр соціальна дія», Євромайдан SOS) звернулися до Президента України з проханням сприяти наданню відповідного статусу тим, хто змушений шукати в Україні захисту через страх переслідування на Батьківщині, у тому числі за підтримку Майдану чи активну позицію щодо подій на сході України[1]. Народними депутатами України було висунуто ряд різноманітних законодавчих ініціатив, нібито покликаних вирішити цю ганебну ситуацію шляхом спрощення порядку надання громадянства України певним категоріям іноземців та осіб без громадянства. Втім, на відміну від народних депутатів, правозахисні організації переконані, що єдиним ефективним методом її врегулювання є налагодження національної системи притулку. Адже згідно з ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», навіть особи, що приймали активну участь у військових діях на боці України (так звані «комбатанти»), ризикують зазнати жорстокого поводження і серйозних порушень прав людини в разі повернення до Російської Федерації або Бєларусі, відповідно – мають усі підстави бути визнаними «особами, які потребують додаткового захисту».

Хибним напрямом реагування національних органів влади на вимоги Європейської Комісії в контексті процесу лібералізації візового режиму в контексті міграції та притулку стала так звана «Операція «Кордон-2015», започаткована в червні 2015 р. У ході її реалізації правозахисні організації одержували численні повідомлення про випадки, що свідчили про вірогідність порушення закону, перевищення повноважень, етнічного профілювання та подібних дискримінаційних дій з боку правоохоронних органів. З таких повідомлень складається враження, що правоохоронні органи прагнули передусім продемонструвати «показники ефективності» своєї роботи на кшталт кількості рішень про примусове повернення та рішень про примусове видворення; кількості осіб, яким відмовлено у в'їзді на територію України; рішень про заборону в'їзду тощо, нехтуючи при цьому стандартами захисту прав людини, в тому числі захисту біженців та шукачів притулку.

В якості одного з багатьох прикладів подібних сумнівних практик правоохоронних органів у рамках Операції «Кордон-2015» можна навести інцидент, зафіксований у сюжеті програми «Абзац!», що вийшов в ефірі Нового Каналу 1 липня 2015 р. під заголовком «Нашестя азійських нелегалів в Україну: їм тут як салом намазано»[2]. Виглядає так, що в сюжеті задокументована участь неідентифікованих співробітників Державної міграційної служби у порушенні недоторканності житла, процесуальних прав іноземців та незаконне розголошення персональних даних іноземців, а також конфіденційної інформації щодо осіб, які прибули в Україну з наміром просити міжнародного захисту. Окрім цього, правозахисні організації також отримували численні повідомлення про вірогідні випадки незаконного позбавлення волі іноземців та осіб без громадянства та подібних порушень прав людини[3].

Водночас, варто зробити наголос на позитивних кроках, що впливатимуть на ситуацію у сфері міграції та притулку. Так, затверджена Указом Президента України №501/2015 Національна стратегія у сфері прав людини містить спеціальний розділ, присвячений забезпеченню прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають

---

1 Режим доступу: http://ccl.org.ua/news/zvernennya-prezidentu-ukrayini-shhodo-nadannya-statusu-bizhentsya-gromadyanam-bilorusi/

2 Посилання на цей сюжет не наводиться свідомо, не зважаючи на те, що його можна знайти в інтернеті, оскільки на переконання авторів звіту цей випуск програми «Абзац!» не лише документує ряд порушень закону з боку неідентифікованих співробітників правоохоронних органів та журналістів, а й пропагує расову, національну та релігійну нетерпимість, пропагує та підбурює дискримінацію.

3 Наприклад утримання протягом декількох днів замкненими в житловому приміщені, або ж доставлення до приміщення територіальних органів ДМС і утримання в кабінеті під замком протягом тривалого часу. Особи, що повідомляли правозахисні організації про такі випадки, як правило, не хочуть вживати заходів для використання передбачених законом засобів правового захисту, посилаючись на страх утисків з боку співробітників правоохоронних органів. Відповідно, автори цього звіту не стверджують, що факти подібних порушень без сумніву мали місце. Втім, навіть наявність подібних сигналів про різні інциденти з різних не пов'язаних між собою джерел, наштовхують на висновок, що Операція «Кордон-2015» заслуговує на тісний контроль на предмет дотримання залученими до її реалізації органами влади законності та стандартів захисту прав людини.

в Україні. Цим розділом передбачено необхідність вдосконалення законодавства про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, відповідно до міжнародних стандартів; впровадження заходів інтеграції біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, іноземців та ОБГ в українське суспільство; забезпечення належних умов для звернення за захистом, у тому числі для дітей, розлучених із сім'єю; забезпечення реалізації особами, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, права на працю, охорону здоров'я та освіту.

Окрім спеціального розділу, Стратегія також містить низку інших положень, що мають значення для захисту прав іноземців та осіб без громадянства, включаючи шукачів притулку. Зокрема розділ, присвячений проблемі катувань та жорстокого поводження вказує на необхідність додержання принципу заборони вислання іноземців та осіб без громадянства до держав, де їм загрожує неналежне поводження. В той самий час розділ щодо права на свободу і особисту недоторканність вимагає унеможливити безпідставне та неналежним чином оформлене затримання та тримання особи під вартою без рішення суду. Це вказує на необхідність вдосконалення законодавства щодо адміністративного затримання, засобів забезпечення видворення, а також щодо утримання іноземців ОБГ в пунктах пропуску через державний кордон України в результаті недопуску на територію України. Інша важлива ціль, поставлена цим розділом, вказує на те, що утримання під вартою іноземців та осіб без громадянства з метою їх видворення за межі України може бути здійснене лише в якості виправданого необхідністю крайнього засобу забезпечення примусового видворення. Розділ також наголошує на необхідності запровадження альтернативних засобів забезпечення примусового видворення. Досягнення цієї цілі необхідно для гармонізації національного законодавства з відповідними європейськими стандартами[1] та вимагатиме суттєвого реформування національного міграційного законодавства.

На останок варто відзначити, що під кінець 2015 р. Урядом України було розроблено ряд важливих нормотворчих ініціатив, що наразі очікують свого затвердження Парламентом або Урядом. Передусім йдеться про: Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо негайного розгляду судами позовів про примусове видворення або щодо затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства або забезпечення передачі іноземців та осіб без громадянства відповідно до міжнародних договорів про реадмісію) № 3154; Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства та урегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції № 3159; Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію ЄС візового режиму для України № 3224; Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 р.; Концепція першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби України; Концепція створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

На жаль, не зважаючи на ряд позитивних аспектів, що наявні в цих нормотворчих ініціативах, необхідно констатувати їх суттєву концептуальну неузгодженість між собою, а також кричущу сліпоту щодо проблем і пріоритетів, які стосуються захисту прав людини в контексті міграції та притулку.

---

[1] Див. Двадцять керівних принципів щодо примусового повернення, затверджений Комітетом Міністрів Ради Європи 04.05.05 р., Принцип № 6; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2003)5 щодо застосування до шукачів притулку заходів, пов'язаних із утриманням під вартою від 16.04.2003 р.; Парламентська Асамблея Ради Європи, № Резолюція 2020 – Альтернативи утриманню дітей-мігрантів під вартою від 03.10.2014 р.; стаття 28 Дублінського Регламенту (ЄС) № 604/2013; стаття 26 Директиви про процедури в сфері притулку №2013/32/EU; стаття 8 Директиви про умови приймання №2013/33/EU; статті15 та 17 Директиви про повернення № 2008/115/EC; Рішення ЄСПЛ у справах Louled Massoud v. Malta (Лоулед Массуд проти Мальти) № 24340/08 від 27.06.2010 р., §§68-69, Rahimi v. Greece (Рахімі проти Греції) № 8687/08 від 05.04.2011 р., §109, Yoh-Ekale Mwanje v. Belgium (Йох-Еале Мван'є проти Бельгії) № 10486/10 від 20.12.2011 р., §§124–125, Popov v. France (Попов проти Франції) № 39472/07, 39474/07 від 19.01.2012 р., §119; рішення Суду справедливості ЄС (CJEU) у справах Hassen El Dridi, alias Soufi Karim (Хассен Аль Дріді, аліас Суфі Карім) № C-61/11 PPU від 28.04.2011 р., Bashir Mohamed Ali Mahdi (Башир Мохамед Алі Махді) № C-146/14 PPU від 05.07.2014 р.; рішення Комітету ООН з прав людини у справах A. v. Australia (А. проти Австралії) № CCPR/C/59/D/560/1993 від 03.04.1997 р., C. v. Australia (С. проти Австралії) №CCPR/C/76/D/900/1999 13.11.02, Saed Shams and Others v. Australia (Саєд Шамс та інші проти Австралії), №№CCPR/C/90/D/1255, 1256, 1259, 1260, 1266, 1268, 1270 від 11.09.07; F.K.A.G. v. Australia [Ф.К.А.Г. проти Австралії] Комунікація №2094/2011 від 20.08.13.

Рекомендації:

1. Переглянути норми харчування іноземців, які утримуються або перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців, які незаконно перебувають в Україні (ПТПІ) та пунктах тимчасового розміщення біженців (далі – ПТРБ), затверджені Постановою КМУ №144 з метою підвищення калорійності та врахування дієтичних потреб, пов'язаних із станом здоров'я або релігійними переконаннями, при забезпеченні харчування утриманців вказаних закладів.

2. Запровадити альтернативні утриманню під вартою засоби забезпечення видворення; ефективні процесуальні гарантії прав іноземців при поміщенні їх ПТПІ, а також при утриманні їх в пунктах пропуску через державний кордон України (далі – ППчДК) внаслідок заборони в'їзду на територію; судовий контроль законності підстав утримання іноземців під вартою в ПТПІ для забезпечення видворення, а також в ППчДК в наслідок заборони в'їзду на територію, в тому числі періодичний судовий перегляд підстав утримання іноземців під вартою в зазначених установах.

3. Збільшити процесуальні терміни для оскарження рішень адміністративних органів стосовно права іноземців на перебування в України. В першу чергу йдеться про збільшення строку, що передбачений законом для оскарження рішень ДМСУ щодо статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, з 5 робочих днів до щонайменше 1 місяця з дня вручення копії відповідного рішення. Врегулювати правовий статус осіб, які оскаржують рішення про відмову в продовженні строку перебування, примусове повернення тощо.

4. Передбачити достатнє бюджетне фінансування для належного виконання ДМСУ свого обов'язку із забезпечення перекладу особам, що звертаються за захистом в Україні на усіх стадіях вирішення питання щодо їх статусу, в тому числі на етапі доступу до процедури.

5. Внести до ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» зміни для визнання Довідки про звернення за захистом в Україні документом, що посвідчує особу, або ж внести зміни до цілого ряду нормативно-правових актів для забезпечення доступу шукачів захисту до адміністративних (реєстрація шлюбів та народжень і т. п.), соціальних та економічних (посвідчення правочинів, відкриття банківських рахунків, сплата податків та зборів та ін.) послуг, що необхідні для реалізації фундаментальних прав.

6. Внесення зміни до статті 42 ЗУ «Про зайнятість населення» та скасувати вимогу щодо одержання дозволу на використання праці іноземців при прийнятті на роботу осіб, які звернулися за захистом в Україні.

7. Привести національне законодавство у сфері міграції у відповідність із вимогами статті 8 ЄКПЛ (право на повагу до особистого та сімейного життя) шляхом закріплення в ЗУ «Про імміграцію» ефективних (а не суто формальних, що передбачені чинною редакцією) гарантій проти вислання іноземців, які тривалий час проживають в Україні, та вдосконалення передбачених ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» механізмів врегулювання статусу іноземців, які не можуть бути видворені з території України, в тому числі через зобов'язання України за міжнародними договорами у сфері захисту прав людини.

8. Повністю імплементувати до національного законодавства норми Конвенцій ООН з питань безгромадянства, зокрема шляхом запровадження процедури ідентифікації недокументованих осіб без громадянства та врегулювання їх правового статусу відповідно до стандартів, закріплених Конвенцією 1954 р. про статус апатридів.

ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ[1]

2015 р. тематика прав людей з інвалідністю продовжувала залишатись у просторі громадської думки. Зумовлено це не лише презентацією у Комітеті ООН із прав людей з інвалідністю первинного звіту про виконання державою Конвенції про права людей з інвалідністю, а й актуалізацією проблем неурядовими організаціями на національному рівні, в тому числі завдяки залученню відомих в Україні людей. Водночас, доводиться констатувати, що із часу підготовки попередніх доповідей правозахисних організацій, Уряд не надто далеко просунувся у створенні умов для зменшення ментальних, фізичних, інформаційних та середовищних перешкод.

Статистика та загальні зобов'язання. За даними Міністерства соціальної політики в Україні станом на 01.01.2015 р. загальна чисельність людей з інвалідністю (без урахування тимчасово окупованих територій Криму та м. Севастополя) становила 2 568 532 особи (або 5,98% у загальній структурі постійного населення країни (42,9 млн осіб), у тому числі: людей з інвалідністю I групи – 251 833 особи; людей з інвалідністю II групи – 915 891 особа; людей з інвалідністю III групи – 1 249 683 особи; дітей з інвалідністю – 151125 осіб (44% дівчата, 56% хлопці)[2].

Вкотре необхідно звернути увагу на проблеми із веденням статистики людей з інвалідністю, особливо за категоріями захворювання[3]. Водночас, неналежна статистична інформація прямо впливає на планування та реалізацію державних програм та державної політики, зокрема щодо надання послуг людям з інвалідністю. Непокоїть й той факт, що держава фактично не володіє інформацією про становище осіб з інвалідністю, які мешкають на тимчасово непідконтрольній уряду території окремих районів Донецької та Луганської областей.

Незважаючи на ініціювання у 2015 р. перегляду термінології на позначення осіб з інвалідністю, справа практично не зрушила з місця. У Заключних висновках Комітет з прав людей з інвалідністю підтвердив, що використання Україною термінів «інвалід», «особа з обмеженими можливостями» не відповідає вимогам Конвенції[4].

Водночас, із висновків Комітету випливає, що незважаючи на декларування соціальної моделі, держава не втілює політику стосовно інвалідності, яка ґрунтувалась б на засадах прав людини. Питання інвалідності не включені до загальних програм, а приймаються окремо[5].

Діти з інвалідністю. Внаслідок поширення захворювань серед дітей, кількість дітей з інвалідністю невпинно зростає. Лише за минулий рік інвалідність встановлено 16 тисячам дітей. 20% дітей з інвалідністю перебувають в інтернатних закладах, на утримання яких держава щороку витрачає до шести мільярдів гри-

---

1 Підготовлено *Б. Мойса*, експертом– аналітиком УГСПЛ.

2 Національна доповідь про вжиті заходи, спрямовані на здійснення Україною зобов'язань у рамках виконання Конвенції про права інвалідів. – Міністерство соціальної політики України, – 2015 – С. – 7. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=167313

3 Права людини в Україні: перше півріччя 2015. Наукове видання. – За ред.: А. Б. Благої, О. А . Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, 2015. – С. 158. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/files/docs/1442348382.pdf;
Більшість людей з інвалідністю в Україні не мають офіційного статусу — юрист. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/rubric-society/1924828-bilshist-invalidiv-v-ukrajini-ne-mayut-ofitsiynogo-statusu-yurist.html#

4 CRPD Concluding observation Ukraine. – Режим доступу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fNHS%2fUKR%2f21337&Lang

5 Там само.

вень. Більша частина коштів йде не на потреби дитини, а на утримання будівель закладів, заробітну плату персоналу та інше[1].

Суспільство продовжують турбувати повідомлення про випадки неналежного поводження щодо дітей з інвалідністю в інтернатних закладах. Комітет з прав людей з інвалідністю теж не залишив поза увагою зазначену проблему: *«Він (Комітет) особливо занепокоєний повідомленнями про сексуальне насильство над дітьми з інвалідністю та їх експлуатацію в інтернатах, а також їх незаконне переправлення за кордон. Він також занепокоєний поганими умовами в закладах по догляду за такими дітьми, у тому числі відсутністю програм реабілітації та відсутністю умов для приватного життя, і особливо стривожений повідомленнями про випадки смерті дітей з інвалідністю в спеціальних закладах внаслідок захворювань, пов'язаних з недоїданням»*[2].

Декларований стратегічний напрям на деінституалізацію послуг та перенесення їх на рівень громади мав би опиратись на кілька чинників.

1. *Законодавче та нормативно-правове забезпечення.* Позитивним у цьому зв'язку є розробка проекту Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації пілотних проектів щодо практики надання послуг раннього втручання» та Плану заходів щодо реалізації пілотних проектів на базі чотирьох пілотних областей: Закарпатської, Львівської, Харківської та Одеської. Вищезазначені області, завдяки міжнародній допомозі, вже почали впроваджувати комплексну послугу із раннього втручання на базі комунальних установ. Загалом модель цієї послуги має ґрунтувались на тому, щоб через оцінку особливостей дитини, у межах координації відомств, запропонувати найбільш вдалу систему послуг, необхідних для розвитку дитини[3]. Позитивними є внесені зміни до Типового положення про центр соціальної реабілітації дітей-інвалідів[4]. Зокрема, окрім дітей-інвалідів послуги в центрах реабілітації зможуть отримати й діти віком до двох років, які мають ризик отримати інвалідність.

2. *Ресурси.* Завдяки кредиту Світового банку у 20 млн дол. Україні на реформування системи дитбудинків, в одній із чотирьох областей мають бути реформовані саме заклади для дітей з інвалідністю. Водночас, неурядові організації закликають національні та міжнародні фінансові інституції більше коштів спрямовувати саме на виховання дітей у родинах[5].

3. *Підготовка персоналу.* Батьки та родичі дітей з інвалідністю з жалем констатують недостатню кількість підготовлених фахівців, медичного персоналу. Так, анкетування 132 сімей, де виховуються діти із синдромом Дауна, виявило, що 30% лікарів пропонує сім'ям відмовитись від народженої дитини із зазначеним захворюванням; 15% батьків відзначили, що лікарі використовують образливу термінологію щодо таких дітей: «даун, овоч, рослина, інвалід». Лише 16% опитаних зазначили, що лікарі надавали рекомендації щодо медичного супроводу дітей, 6% лікарів розповідали про відповідні батьківські об'єднання і тільки 4% опитаних вказали, що лікарі дали більш детальну інформацію та матеріали щодо синдрому Дауна[6]. Опи-

---

1 Альтернативна доповідь про стан виконання Конвенції ООН про права інвалідів. – Уповноважений ВРУ з прав людини. – 2015. – С. 10. – Режим доступу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fNHS%2fUKR%2f21337&Lang=ru; Дітям з особливими потребами необхідно створити рівні умови для здобуття освіти, охорони здоров'я та відпочинку – Микола Кулеба. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/dityam-z-osoblivimi-potrebami-neobhidno-stvoriti-rivni-umovi-36416

2 CRPD Concluding observation Ukraine. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fNHS%2fUKR%2f21337&Lang

3 Напрацьовується нормативна база та план дій пілотного впровадження практики послуг раннього втручання в Україні. – Режим доступу: http://naiu.org.ua/live/napratsovuyetsya-normativna-baza-ta-plan-dij-pilotnogo-vprovadzhennya-praktiki-poslug-rannogo-vtruchannya-v-ukrayini/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+naiu+%28%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8+%E2%80%94+%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0+%D0%90%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D1%8F+%D1%96%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B4%D1%96%D0%B2+%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%29

4 Наказ від 24.06.2015 № 653 Міністерства соціальної політики «Про затвердження Змін до Типового Положення про центр соціальної реабілітації дітей-інвалідів». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0814-15

5 Не допомагати дитбудинкам в Україні радять міжнародні правозахисники. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrainian.voanews.com/content/dytbudynky-ukraina-dopomoga/2896737.html?nocache=1

6 Треть детей с синдромом Дауна оставляют в роддомах. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vecherniy.kharkov.ua/news/108918/

тування батьків та організацій дітей із розладом спектра аутизму показало, що найбільшою проблемою є гостра нестача спеціалістів із відповідним багажем знань та навичок – 61%. Причиною її є відсутність об'єктивної статистики щодо аутизму, а отже применшення проблеми. Наслідком є надто незначна кількість спеціальних педагогів, дефектологів та логопедів.

4. *Ставлення громади.* Проведене UNISEF національне дослідження засвідчило, що кожна друга людина вважає, що суспільство толерантно ставиться до дітей з інвалідністю. Водночас, лише 13% готові прийняти у своє оточення дитину з інвалідністю. Третина опитаних вважає, що дитина з інвалідністю у сім'ї не зможе отримати достатній догляд, тому краще їй буде у спеціальному будинку. З метою просування соціальної інклюзії запроваджено комунікаційну кампанію «#ThisAbility (кампанію Thisability?). Ідеологія кампанії спрямована на те, щоб бачити спочатку дитину, а потім інвалідність, а також показати, що всі діти мають змогу та повинні стати частиною своїх громад. У межах проекту запропоновано конкурс із облаштування інклюзивних майданчиків, участь в якому взяли понад 200 претендентів. П'ять міст-переможців отримають можливість встановити відповідні дитячі майданчики[1].

Доступність. Складається враження, що у напрямі створення безперешкодного середовища відбуваються два паралельні процеси. З одного боку, організації, що працюють в інтересах людей з інвалідністю, успішно схиляють на свій бік громадську думку, в тому числі за допомогою ЗМІ. З іншого боку, держава намагається не лише зняти із себе відповідальність за контроль у сфері дотримання будівельних норм та державних стандартів, а й часто сама виступає їх же порушником. Більш того, державою фактично не здійснюється моніторинг «Плану заходів із створення безперешкодного середовища для маломобільних груп населення на 2009– 2015 рр. «Безбар'єрна Україна». Незважаючи на завдання Національного плану дій із реалізації Конвенції ООН про права інвалідів на період до 2020 р. стосовно внесення законопроекту, який посилив би контроль за доступністю будівель та інфраструктури, органи влади часто виступають із законотворчими ініціативами, що мають протилежну мету.

Так, 13 листопада 2015 р. у першому читанні було прийнято проект ЗУ «Про особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким пропонується, зокрема, продовжити мораторій на проведення перевірок до 30 червня 2016 р. До слова, оголошений Урядом мораторій на проведення перевірок призвів до того, що значна кількість об'єктів (будівель, інфраструктури) приймаються із порушенням державних стандартів та державних будівельних норм. Незважаючи на формальне покладення відповідальності за дотриманням будівельних норм на замовника будівництва, проблемою залишається контроль над споруджуваним об'єктом у площині відносин «замовник – проектувальник будівельна організація».

Прикладом однієї з таких проблем стала акція «Взяття Поштової «Бастилії», проведена у вересні 2015 р. з нагоди відкриття частини Поштової площі після реконструкції. Як з'ясувалось, реконструйована частина виявилась недоступною для осіб з інвалідністю, але архітектори, що відповідають за реконструкцію, запропонували активістам зачекати до кінця 2016 р., тоді, за їх словами, будуть добудовані зручні пандуси та ліфти. Учасники акції на практичному досвіді показали, що пандуси з ухилом 30% є нездоланними для осіб на інвалідних візках та для мам з дитячими візочками, а отже Поштова площа залишається закритою для значної кількості маломобільних киян та гостей міста[2]. «Успіхи» реконструкції Поштової площі призвели до ініціювання Департаментом містобудування КМДА створення Сектора із розвитку безбар'єрного середовища та громадської ради при ньому[3]. Залишається сподіватись, що пропонований інститут вдасться наповнити реальними важелями впливу на поліпшення ситуації із доступністю у столиці.

---

[1] Соціальна інклюзія в Україні: низький рівень прийняття найбільш вразливих дітей. – Режим доступу: http://gurt.org.ua/news/informator/29872/bull/

[2] З'їхати з вітерцем: як потрапити на Поштову площу і при цьому не скалічитися. – Режим доступу: http://24tv.ua/zyihati_z_vitertsem_yak_potrapiti_na_poshtovu_ploshhu_i_pri_tsomu_ne_skalichitisya_n610441

[3] Активісти закликали київвладу зайнятися безбар'єрністю середовища. – Режим доступу: http://humanrights.org.ua/material/u_derzhadminstraciji_kijeva_zajnjalisja_bezbarjernistju_seredovishha

Водночас, недоступними залишаються не лише будівлі, а й послуги. Так, в одному з дитячих розважальних центрів на територію дитячого майданчика не пропустили дитину на інвалідному візку, вимагаючи взяти її на руки або посадити на пуфик, пояснюючи це тим, що візок є брудним та становить небезпеку для інших дітей і взагалі «з візком не можна»[1].

Інша ситуація трапилась в Ужгороді, де продавець книжкового магазину відмовилась вийти до жінки на інвалідному візку, яка мала намір придбати книги, однак не могла потрапити до магазину через його недоступність. Жінка попросила свого сина покликати продавця, однак продавець відмовилась вийти, аргументуючи це тим, що в неї багато покупців. Чекаючи на допомогу, мама із сином пробули під магазином близько двох годин, так її і не дочекавшись. Продавець магазину, за її словами, вважала, що на вулиці чекає жінка з дитячим візочком, тому вона й не вийшла[2]. Своєрідно на вищеописану ситуацію відреагувало Управління захисту прав споживача, переславши звернення до Фонду соціального захисту інвалідів.

Вищезазначені проблеми засвідчують недієвість існуючих норм для захисту прав осіб з інвалідністю в різних сферах, що зумовлено як загальною недоступністю послуг, так і ставленням відповідного персоналу. Лише завдяки розголосу в ЗМІ власники приватних закладів, уникаючи антиреклами, готові визнати свої недоліки та привселюдно пообіцяти не повторення таких ситуацій. У 2015 р. до вирішення питань доступності долучились українські зірки, провівши відповідні акції для привернення уваги. Зокрема, Ірена Карпа (відома українська письменниця) та Соломія Вітвицька (ведуча новин) пересіли в інвалідні візки з метою дістатись від КМДА до Золотих воріт вулицями Прорізна та Богдана Хмельницького. Учасниці дорогою перевіряли «доступність» підземних та пішохідних переходів, тротуарів, магазинів[3]. Інша акція відбулась другого грудня – відомі журналісти, ведучі, музиканти пересіли в інвалідні візки для подорожування центром Києва, з метою підтримки осіб з інвалідністю, що відчувають проблеми із доступністю в містах України[4]. Результатами двох акцій стала Петиція до Київради «Зробити Київ дружнім та безбар'єрним для всіх категорій громадян», яка на кінець грудня зібрала майже 9,5 тисяч підписів[5]. Паралельно пройшов флешмоб в соціальних мережах, учасники якого викладали на своїй сторінці фотографії з табличкою про проблеми доступності в своєму населеному пункті.

Здійснюються певні спроби вирішення системних проблем доступу до інформації людей з інвалідністю. Позитивним виглядає ухвалення проекту ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення доступу сліпих, осіб з порушеннями зору і хворих на дислексію до виданих у спеціальному форматі творів», аналіз якого здійснено у попередній доповіді правозахисних організацій[6].

2 липня 2015 р. внесено зміни до ЗУ «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції»[7]. Нова редакція Закону передбачає, що усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні

---

1 Тест на толерантність: Чи доступні дитячі майданчики для дітей – інвалідів. – Режим доступу: http://ua.112.ua/statji/u-kyievi-divchynku-invalida-ne-pustyly-na-dytiachyi-maidanchyk-263691.html

2 Продавці магазину в Ужгороді не обслужили жінку на інвалідному візку. – Режим доступу: http://hromadskeradio.org/prava-lyudyny/prodavci-magazynu-v-uzhgorodi-ne-obsluzhyly-zhinku-na-invalidnomu-vizku

3 Соломія Вітвіцька сіла у інвалідний візок заради соціального експерименту. – Режим доступу: http://tsn.ua/glamur/solomiya-vitvicka-sila-u-invalidniy-vizok-zaradi-socialnogo-eksperimentu-521834.html

4 Украинские звезды пересели в инвалидные коляски. – Режим доступу: http://naiu.org.ua/live/ukrainskie-zvezdy-pereseli-v-invalidnye-kolyaski/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_ campaign=Feed%3A+naiu+%28%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8+%E2%80%94+%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0+%D0%90%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D1%8F+%D1%96%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B4%D1%96%D0%B2+%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%29

5 Петиція «Зробити Київ дружнім та безбар'єрним для всіх категорій громадян». – Режим доступу: https://petition.kievcity.gov.ua/petition/?pid=517

6 Права людини в Україні: перше півріччя 201: Наукове видання. // За ред.: А. Б. Благої, О. А . Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, 2015. – С. 160. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/files/docs/1442348382.pdf

7 ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 № 577-VIII. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19#n70

«гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення). Чітко прописано вимоги до письмових звернень, включаючи й електронні звернення, для яких не вимагається застосування електронного цифрового підпису. Використання електронного формату подання звернень, а також можливість звертатись телефоном сприятиме у доступі до інформації людей з інвалідністю.

Держкомтелерадіо затвердив методологію моніторингу веб-сайтів органів влади, серед критеріїв якої встановлюється коефіцієнт інформаційної доступності (Кід), який застосовується для здійснення оцінки рівня забезпечення доступності для сприйняття особами з вадами зору та слуху розміщеної на веб-сайтах інформації. Вітаючи включення такого критерію до моніторингу, варто розраховувати, що його застосування здійснюватиметься згідно із Міжнародними стандартами екранного доступу для осіб з інвалідністю[1].

Всиляє надію оприлюднений Держкомтелерадіо для громадського обговорення проект закону, метою якого є поліпшення доступу до інформації осіб із порушеннями слуху. Законопроект, у тому числі, зобов'язує телеорганізації (незалежно від форми власності) дублювати на жестову мову або титрувати офіційні повідомлення органів влади, повідомлення про надзвичайні ситуації; передбачає, що виборча агітація, виборча реклама, оголошення результатів виборів мають бути перекладені на мову жестів або здійснено відповідне їх титрування; покладає відповідальність за достовірність перекладу на мову жестів на телеорганізації; передбачено поетапне збільшення частки добового мовлення, що перекладається на мову жестів або титрується від 10% у 2017 р. до 50% у 2020 р[2].

Як і попередні роки, особливо гострою залишається проблема доступу до інформації осіб із інтелектуальною та психосоціальною формою інвалідності. Формат «спрощеного читання», інші підсилювальні формати не введено до правового поля.

Освіта. Незважаючи на формальне запровадження інклюзивного навчання, кількість дітей, що навчаються в інклюзивних умовах, є низькою. Із 151 000 дітей з інвалідністю, 2700 навчається в інклюзивних класах, 5 200 у спеціальних класах, майже 40 000 в інтернатах, 55 000 перебувають на індивідуальному навчанні. Переважна більшість загальноосвітніх шкіл і далі залишається архітектурно недоступними. Із 17 000 загальноосвітніх шкіл лише 91 має доступ до другого поверху для дітей, що рухаються за допомогою інвалідних візків, 25% шкіл немає доступу навіть до першого поверху. Разом з тим, інклюзивне навчання обходиться дешевше, ніж навчання в інтернатних закладах – 20 тис. грн. на рік проти 80 тис. грн. на рік відповідно[3].

На жаль, деякі законотворчі ініціативи можуть негативно позначитись на запровадженні інклюзивного навчання. Так, законопроектом «Про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту)»[4] пропонується закріпити право дитини на спеціальну освіту, що може поставити під загрозу зусилля, спрямовані на запровадження інклюзивного навчання.

Перша редакція внесеного на розгляд Парламенту проекту ЗУ «Про освіту»[5] не дає системної відповіді на питання щодо освіти осіб з особливими освітніми потребами. Так, у законопроекті відсутні визначення «інклюзивна освіта», «розумне пристосування» та «універсальний дизайн». Крім того, інвалідність не включено до переліку захищених ознак, за якими гарантується рівний доступ до освіти. У законопроекті міститься норма, що може звести нанівець усі спроби запровадження інклюзивного навчання: «Зарахування осіб з особливими освітніми потребами до структурного підрозділу, групи та класу з інклюзивною формою на-

---

1 Наказ № 118 від 08.06.2015 р. Державного комітету телебачення та радіомовлення України «Про затвердження Порядку проведення Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0759-15

2 Проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо поліпшення доступу до інформації осіб з порушеннями слуху». – Режим доступу: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=125648&cat_id=80453

3 Із виступу Уповноваженого Президента України з прав дитини М. Кулеби на парламентських слуханнях щодо проекту ЗУ «Про освіту».

4 Проект Закону про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту) № 3416 від 05.11.2015 р. (авт. О. Фельдман). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56956

5 Проект Закону про освіту № 3491 від 19.11.2015 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57141

вчання не може порушувати права інших осіб на ефективне навчання та засвоєння освітньої програми», – оскільки за таких умов будь-якій дитині можна відмовити у навчанні, аргументуючи тим, що вона порушує права інших на ефективне навчання. Вочевидь, стаття 18 мала би містити чіткі вимоги щодо доступності будівель навчальних закладів, відповідності державним будівельним нормам для маломобільних груп населення, використання принципів універсального дизайну та розумного пристосування. Положення щодо умов складання зовнішнього оцінювання слід доповнити необхідністю його доступності для осіб з інвалідністю. Те ж саме стосується й питання підвезення дітей із сільської місцевості до закладів навчання, де варто зазначити, що такий транспорт має бути доступним для дітей з різними нозологіями – порушення слуху, зору, опорно-рухового апарату. Залишається сподіватись, що під час доопрацювання законопроекту положення, необхідні для забезпечення права на освіту дітей з інвалідністю, будуть внесені.

Ознаки нерівного поводження з окремими категоріями осіб з інвалідністю мають місце і у сфері **реабілітації**. Так, у сфері протезування серед критеріїв, застосування яких дозволяє отримати протез кінцівок кращої функціональної можливості, є такі, як місце роботи, професійне заняття спортом та місце проживання[1]. Застосування цих критеріїв, на відміну від оцінки функціональних можливостей, має наслідком дискримінацію окремих категорій осіб з інвалідністю. Так, особа, що надала довідку з місця роботи, матиме можливість отримати протезування кращої функціональної якості на відміну від самозайнятої особи, волонтера чи студента. А протезування особи, що проживає у сільській місцевості відрізнятиметься від протезування мешканця міста.

Водночас, нерівне поводження спостерігається і в ресурсному забезпеченні окремих категорій людей з інвалідністю. Так, впродовж 2014–2015 рр. особи з інвалідністю по зору не отримали жодного засобу реабілітації[2].

Цитовані вище приклади є свідченням необхідності реформування системи забезпечення засобами реабілітації, зокрема шляхом забезпечення певного гарантованого грошового еквіваленту на їх придбання.

Потребує вирішення проблема реабілітації осіб, що набули інвалідність внаслідок участі в АТО. Особливе занепокоєння викликає відсутність посад фізичних реабілітологів, фізичних терапевтів та ерготерапевтів у системі охорони здоров'я. Якщо такі фахівці і працюють у госпіталях, то здебільшого формально на інших посадах. І хоча для вирішення проблеми реабілітації учасників АТО розроблений відповідний законопроект, в тому числі на основі ізраїльської та канадської системи реабілітації, однак далі Комітету ВРУ справа не пішла[3].

Охорона здоров'я. У лютому–березні 2015 р. на розгляд до ВРУ було внесено два законопроекти «Про лікарські засоби»[4]. Законопроектами передбачено участь осіб, визнаних недієздатними та дієздатність яких обмежена, у випробовуванні лікарських засобів. Така норма не відповідає ст.28 Конституції України, стаття 281 Цивільного Кодексу України та стаття 45 ЗУ «Основи законодавства України про охорону здоров'я», які передбачають можливість досліджень лише на дієздатних повнолітніх особах.

Пропоновані законопроекти можуть перекреслити досягнення чинного законодавства стосовно маркування ліків шрифтом Брайля. Так, у проекті Закону (№ 2162) взагалі відсутнє згадування маркування шрифтом Брайля, а проект (2162-1) пропонує, щоб виключно орган влади, що реалізує політику у сфері охорони здоров'я, визначав умови такого маркування. Ухвалення пропонованих норм може мати наслідком

---

1 Наказ Міністерства соціальної політики № 37 «Про затвердження Порядків визначення функціональних можливостей інвалідів, дитини-інваліда, іншої особи».

2 Жизнь без барьеров. Незрячие люди нуждаются в поддержке государства. – Режим доступу: http://izvestia.kharkov.ua/tv-proekty/hi/1911/1199571.print

3 Без спеціальностей «фізичний терапевт» та «ерготерапевт» далі покращеної моделі санаторно-курортного лікування зразка СРСР ми не просунемося – полковник медичної служби Всеволод Стеблюк. – Режим доступу: http://uacrisis.org/ua/37464-ukrainian_soldiers

4 Проект Закону про лікарські засоби № 2162 від 17.2.2015.– Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2162&skl=9
Проект Закону про лікарські засоби 2162-1 від 02.03.2015 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54238

звуження прав, дискримінацію осіб з інвалідністю в доступі до інформації. На сьогодні прийнято рішення про доопрацювання законопроектів[1]. Залишається сподіватись, що норми щодо дотримання прав осіб з інвалідністю у новій редакції законопроекту будуть збережені.

Доступ до правосуддя. Як і в попередніх доповідях, у 2015 р. правозахисники продовжують із жалем наголошувати на необхідності забезпечення архітектурного та інформаційного доступу до правосуддя осіб з інвалідністю фондом «Право і демократія» завершено дослідження, у якому проаналізовано архітектурну та інформаційну доступність будівель суду у різних регіонах країни. Питання доступності правосуддя стало предметом обговорення Комітету ВРУ у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю. Зокрема, за даними судової адміністрації лише 16% будівель суду можна вважати доступними. Однак, наведені дані представників громадянського суспільства ставлять під сумнів цю цифру. Більше того, констатуються неналежні умови для доступу до інформації – недостатня кількість перекладачів жестової мови у судах та відсутність доступної інформації для осіб з інвалідністю по зору[3].

Покращити ситуацію із забезпеченням доступу осіб із психосоціальними порушеннями можуть внесені на розгляд ВР законопроекти № 3044-1 та № 3044. Законопроектами пропонуються внести зміни до статті 18 ЗУ «Про безоплатну правову допомогу», передбачивши можливість звернення про надання одного з видів правових послуг, передбачених частиною 2 статті 3 цього Закону щодо поновлення цивільної дієздатності та звільнення опікуна чи піклувальника від повноважень. В тому числі – особами, які визнані недієздатними або цивільна дієздатність яких обмежена за місцем фактичного проживання таких осіб незалежно від реєстрації місця проживання чи місця перебування особи[4]. Стаття 14 Законопроекту № 3044 та 3044-1 передбачає, що право на безоплатну правову допомогу мають особи, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку – на правові послуги, передбачені пунктами 2–3 частини 2 статті13 цього Закону, протягом розгляду відповідної справи в суді та особи, щодо яких суд розглядатиме або розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною, поновлення цивільної дієздатності таких осіб. Прийняття таких норм, безперечно, буде кроком вперед у доступі недієздатних та осіб цивільна дієздатність яких обмежена до правосуддя.

Проект Закону (№ 3044-1) пропонує додати до суб'єктів безоплатної вторинної правової допомоги осіб з інвалідністю I–III груп та дітей з інвалідністю, незалежно від доходів. Можливо, для категорії осіб з інвалідністю варто обмежитися критерієм матеріального стану, або питаннями, які безпосередньо пов'язані з інвалідністю такої особи.

Зайнятість. За інформацією Мінсоцполітики, працюючими вважаються 730 тисяч осіб з інвалідністю, що становить 30% від загальної кількості осіб з інвалідністю. Однак, мусимо визнати, що державою фактично не створюються умови для їх зайнятості на відкритому ринку праці. Окрім зобов'язувального нормативу щодо кількості робочих місць, жодні інші заохочувальні заходи або відсутні, або їх реалізація майже неможлива. Так, впродовж 2015 р. жоден роботодавець не скористався дотацією на створення робочого місця.

Цього р. підбито підсумки національного дослідження корпоративної політики, правил та практик приватних компаній щодо заборони дискримінації на робочому місці та підтримки рівності і різноманіття за

---

1 За результатами проведеного 25 листопада 2015 р. засідання Комітету. – Режим доступу: http://komzdrav.rada.gov.ua/komzdrav/control/uk/publish/article?art_id=47462&cat_id=45380

2 Аналіз забезпечення рівного доступу людей з особливими потребами до правосуддя (аналітичний звіт). – Львів, «РГБФ «Право і демократія», 2015. – 102 с.

3 25 листопада 2015 р. відбулося розширене засідання Комітету у справах ветеранів учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції, та людей з інвалідністю, головною темою якого стало забезпечення рівного доступу людей з інвалідністю до правосуддя. – Режим доступу: http://www.fond.lviv.ua/?p=1278

4 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги та підвищення якості її надання № 3044-1 від 11.09.2015. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56437;
Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги та підвищення якості її надання № 3044 від 07.09.2015 . – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56391

ознаками статі, інвалідності, сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності. Блок щодо забезпечення прав людей, які мають інвалідність, складався з десяти критеріїв – виконання квоти, передбаченої ЗУ «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»; доступність компанії; наявність маркетингової політики компанії, яка охоплює людей з інвалідністю на рівні з іншими; навчання персоналу щодо питань інвалідності; право працівників з інвалідністю на сприятливі та справедливі умови праці на рівні з іншими; тощо. Найбільший бал (95) за критеріями індексу корпоративної рівності щодо осіб з інвалідністю отримала компанія «Ашан Україна», 85 балів отримала низка компаній – «Абботт лабораторія ГМБХ», «ЛІГА ЗАКОН», ТО «БІЗНЕС», American Medical Canters, The British Council. З 10 компаній, що потрапили до рейтингу, найнижчий бал за ознакою інвалідності отримала GfK Ukraine (50 балів).

Рекомендації.

1. Внести зміни до законодавчих та нормативно-правових актів, забезпечивши відповідність термінології на означення інвалідності Конвенції про права осіб з інвалідністю.
2. Забезпечити включення питання інвалідності до програм соціально-економічного розвитку.
3. Розробити та запровадити стратегію деінституалізації послуг для людей з інвалідністю та дітей з інвалідністю, зокрема послуг із підтриманого проживання.
4. Невідкладно внести на розгляд ВРУ проект ЗУ «Основи законодавства про опіку та піклування над повнолітніми особами, визнаними недієздатними або дієздатність яких обмежена».
5. Невідкладно внести на розгляд ВРУ проект закону «Про внесення змін до законодавчих актів щодо поліпшення доступу осіб із порушеннями слуху до інформації».
6. Розробити та внести на розгляд ВРУ проект законодавчого акта щодо запровадження аудіо коментування.
7. Розробити заходи із заохочення роботодавців державного сектору, відкритого ринку праці для зайнятості осіб з інвалідністю, зокрема, розглянути можливість компенсації витрат на забезпечення розумного пристосування.
8. Привести програми соціального захисту та реабілітації у відповідність із положеннями та практикою Конвенції про права осіб з інвалідністю, зокрема, забезпечити їх спрямування на якнайбільшу автономізацію особи з інвалідністю.

ПРАВА ДИТИНИ[1]

Огляд політики та законодавчих ініціатив

У 2015 р. ситуація із правами дитини істотно не покращилась: національне законодавство залишається неузгодженим з положеннями Конвенції ООН про права дитини, Рекомендації Комітету ООН з прав дитини (2011 р.) виконуються формально. Детальний опис складено у тематичній доповіді Коаліції «Права дитини в Україні»[2] – «Дотримання прав дитини в Україні у 2012–2015 роках»[3].

Як вже неодноразово зазначалося Коаліцією «Права дитини в Україні» та іншими організаціями, державні інституції досі тримаються об'єктного підходу, коли дитина розглядається як об'єкт впливу та захисту, а не як суб'єкт правових відносин. Іншими важливим недоліком є розпорошеність функцій між органами державної влади, відсутність алгоритмів їх взаємодії між собою замість комплексного системного підходу. Створювані нормативні акти переважно мають декларативний характер і не мають правових та фінансових механізмів реалізації.

Так, План заходів на виконання Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на 2015 р.,[4] який є стратегічним документом у сфері захисту прав дитини, було прийнято КМ України лише 26.08.2015 р. (у 2014 р. план було затверджено у листопаді, що пояснювалося надзвичайними обставинами у країні, у 2013 р. такий план був прийнятий у березні).

Як свідчить практика, під час роботи над Планом заходів частина завдань та цілей, визначених Національним планом дій, ігнорується, або навіть формулюються протилежні завдання. У заходах на 2015 р., наприклад, для реалізації мети «створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї» було передбачено «проведення моніторингу ефективності функціонування навчальних закладів, у яких виховуються діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, діти, які перебувають у складних життєвих обставинах», виконання якого покладено на Міністерство освіти і науки. Слід зазначити, що прогнозований обсяг фінансових ресурсів на реалізацію Національного плану дій у 2015 р. було збільшено – 436 247,6 тис. грн. проти 213 094,9 тис. грн. у 2014 р. З них бюджетних асигнувань у галузі охорони здоров'я – 433 930,7 тис. грн. порівняно з 206 397,4 тис. грн. у 2014 р. На боротьбу з насильством щодо дітей протягом 2012–2015 рр. не передбачено жодних витрат з державного бюджету[5].

Позитивним є те, що з початку 2014 р. нормативні акти щодо запобігання негативним наслідкам подій, що відбуваються у країні, постійно вдосконалюються, на відміну від періоду з 2010 р., коли національне законодавство з питань забезпечення прав дитини майже припинило розвиватися. Посилено контроль за переміщенням за межі України дітей, які потребують додаткового соціального захисту; дії органів та служб у

---

1 Підготовлено *Марією Ясеновською* від імені Коаліції «Права дитини в Україні».

2 Коаліція «Права дитини в Україні». – Режим доступу: http://www.childrights.in.ua/

3 Доповідь «Дотримання прав дитини в Україні 2012–2015», Коаліція «Права дитини в Україні», 2015. – Режим доступу: http://komsport.rada.gov.ua/komsport/control/uk/doccatalog/list?currDir=50402

4 ЗУ «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 р.». – Режим доступу: http: //zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1065-17;
Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з виконання у 2015 р. Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р.» № 881-р. Редакція від 26.08.2015. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248449176

5 З доповіді «Дотримання прав дитини в Україні 2012– 2015» / Коаліція «Права дитини в Україні», 2015. – Режим доступу: http://komsport.rada.gov.ua/komsport/control/uk/doccatalog/list?currDir=50402

справах дітей було спрямовано на профілактичний догляд за дітьми у сім'ях, що перебувають у складних життєвих обставинах.

Протягом 2015 р. були внесені зміни до базових нормативних актів щодо пільг на навчання дітей; розпочато процес внесення змін до нормативної бази щодо посилення контролю за всиновленими дітьми та родинами, що їх всиновили, виїздом їх за межі України; передбачена система зберігання та обміну інформацією щодо дітей, які можуть бути всиновлені, у разі зміни місця проживання таких дітей; більше уваги приділено матеріальному забезпеченню дітей. Мінсоцполітики утворило робочу групу з розробки нового проекту Закону України щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини[1].

На жаль, ці законодавчі покращення є лише спробою вирішити актуальніші проблеми. Деякі права дитини, передбачені Конвенцією ООН про права дитини та іншими міжнародними актами, не знайшли свого відображення у національному законодавстві. Так, на початку 2015 р. було подано на розгляд проект закону про внесення змін до КК України щодо захисту дітей від сексуальних зловживань та сексуальної експлуатації, який у грудні 2015 р. залишався у статусі «опрацьовується в комітеті». Такий статус має й законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо кримінальної відповідальності за вербування, залучення та(або) втягування дітей до участі у військових конфліктах чи діях. На нашу думку, таке ставлення до важливих законодавчих новел можна вважати злочинним затягуванням, оскільки за умов триваючого збройного конфлікту захист прав дітей є однією з нагальних проблем.

Діти, що постраждали внаслідок збройного конфлікту на Сході України та анексії Криму

Ситуація на Сході країни виявилась універсальним маркером прогалин у законодавстві та практики його застосування щодо забезпечення прав та свобод дітей. Громадські та міжнародні організації, наприклад, постійно фіксують численні порушення законодавства щодо дотримання прав дітей у спеціалізованих закладах інтернатного типу, реєстрації дітей як внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), порядку отримання дітьми-ВПО адресної допомоги, реалізації права на освіту та медичну допомогу.

З березня 2014 р. щонайменше 109 дітей поранено і 42 вбито внаслідок дії вибухових предметів, які залишились після бойових дій у Донецькій та Луганській областях. Станом на кінець березня 2015 р. Державна службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) знешкодила 33 717 вибухонебезпечних предметів у Донецькій та Луганській областях, вилучаючи за одну добу від 21 до 36 боєприпасів[2].

Варто зауважити, що переважна більшість законодавчих змін 2015 р. стосується саме дітей, які переміщені з тимчасово окупованої території та зони АТО. Було посилено контроль за дотриманням прав дітей із вразливих категорій – дітей, що прибули з окупованих територій та зони проведення АТО без супроводу законних опікунів (виявлення таких дітей, фіксування факту наявності таких дітей, реєстрація, збір та обробка інформації щодо зв'язку із законними опікунами та іншими близькими родичами), порядок отримання дітьми статусу ВПО, а також статусу дитини, що позбавлена батьківського піклування, матеріального забезпечення, пільг на проживання у гуртожитках, навчання, відпочинок та оздоровлення тощо. На розгляді знаходяться законопроекти щодо внесення змін до порядку реєстрації дітей-ВПО, спрощення процедури реєстрації факту народження дитини, подана на розгляд ініціатива щодо зміни строків подання документів для отримання державної допомоги у зв'язку з народженням дитини. Однак занадто повільний процес внесення змін до нормативних актів у цілому не відповідає вимогам часу.

Невирішеними залишаються питання належної реєстрації народження та громадянства, забезпечення вільного пересування дітей, які перебувають у зоні проведення АТО або на непідконтрольних територіях.

---

[1] Мінсоцполітики закликає усіх небайдужих долучитися до розробки нового Закону щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини. – 20.11.2015 // Сайт Міністерства соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=183607&cat_id=107177

[2] З доповіді «Дотримання прав дитини в Україні 2012–2015» / Коаліція «Права дитини в Україні», 2015. – Режим доступу: http://komsport.rada.gov.ua/komsport/control/uk/doccatalog/list?currDir=50402

На жаль, судова влада у прийнятті рішень, які стосуються встановлення юридичних фактів щодо дітей із зони АТО (народження, встановленні опіки, тощо) перевагу віддає застарілим нормативам та стандартам.

Відсутня процедура евакуації, що було наочно продемонстровано під час загострення військових дій в районі Дебальцево взимку 2015 р. Якщо станом на жовтень 2014 р. із закладів, розташованих у зоні проведення АТО, евакуювали понад 1600 дітей, то станом на липень 2015 р. залишалися ще не евакуйованими дитяче відділення Ровеньківського обласного будинку-інтернату для людей з інвалідністю (27 дітей) та Краснодонський обласний дитячий будинок-інтернат Луганської області (80 дітей)[1].

Гостро постає нова для України проблематика дітей-комбатантів, що мають досвід використання зброї та участі у збройному конфлікті.

Ще 15 червня 2015 р. Представник Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності А. Філіпішина повідомляла: «Уповноважений з прав людини... вже тричі зверталася з цього приводу до керівництва АТО. Два тижні тому ми звернулися до керівництва Міністерства оборони, МВС і СБУ щодо проведення перевірок за кожним фактом залучення дітей до участі у воєнних діях, оскільки така інформація періодично з'являється у ЗМІ. Ми отримали відповіді, що вже направлено листи та ведеться роз'яснювальна робота серед керівників військових формувань в зоні АТО з тим, щоб дітей не допускали до участі у збройних конфліктах»[2].

Однак національне законодавство не передбачає кримінальної відповідальності за такі дії, а відповідний законопроект, як зазначено вище, досі знаходиться на стадії розгляду. Єдиною нормою залишається стаття 30 ЗУ «Про охорону дитинства»[3] («Заборона участі дітей у воєнних діях і збройних конфліктах»), яка визначає, що участь дітей у воєнних діях і збройних конфліктах, створення дитячих воєнізованих організацій та формувань, пропаганда серед дітей війни і насильства забороняються. Проте Закон, на жаль, не може бути нормою прямої дії для притягнення винних до відповідальності. До того ж він не є достатнім втіленням у національному праві норм Факультативного протоколу до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах.

Перепоною до притягнення до відповідальності осіб, винних у втягуванні дітей у збройний конфлікт, є також гальмування ратифікації Україною Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, що містить положення про визнання злочином протизаконних дій щодо дітей у ході військових конфліктів.

Право на виховання у сімейному середовищі

На початок 2015 р. в Україні нараховувалося понад 83 000 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування[4]. Ці діти потребують особливої уваги з боку держави, зокрема, щодо дотримання їх права на виховання у сімейному середовищі.

На законодавчому рівні процедуру всиновлення дитини було покращено. Так, змінами від 12.08.2015 р. № 580 до Постанови КМ України № 905[5] встановлені норми, що уточнюють перелік документів та порядок оформлення статусу дітей-сиріт та дітей, що позбавлені батьківського піклування, отримання згоди та оформлення всиновлення такої дитини, підвищено захист дітей, що знаходяться на тимчасово окупованій території та у зоні проведення АТО щодо залишення права таких дітей бути всиновленими та

---

1 З доповіді «Дотримання прав дитини в Україні 2012–2015» / Коаліція «Права дитини в Україні», 2015. – Режим доступу: http://komsport.rada.gov.ua/komsport/control/uk/doccatalog/list?currDir=50402

2 Філіпішина А. Дії щодо залучення дітей до збройних конфліктів мають бути криміналізовані. – 15.06.2015 р. // Сайт Уповноваженого ВР з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/15615-jc-aksana-filipishina-diii-schodo-zaluchennya-ditej-do-zbrojnix-konflikti/

3 ЗУ «Про охорону дитинства». – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2402-14

4 Мінсоцполітики закликає усіх небайдужих долучитися до розробки нового Закону щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини. – 20.11.2015 // Сайт Міністерства соціальної політики. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=183607&cat_id=107177

5 Зміни до Постанови № 905 від 12.08.2015 р. № 580. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-2015-%D0%BF/paran8#n8

зберігання даних таких дітей і під час перебування на вищевказаних територіях та після переміщення з них. Для громадян України, які постійно проживають на території України і бажають усиновити дитину, вдосконалено перелік документів, що вони мають подавати як потенційні усиновлювачі.

Також передбачено можливість отримання інформації щодо дитини у разі, якщо така дитина має родичів за кордоном, стосовно знаходження такої дитини в українській сім'ї, що безумовно є позитивною нормою. Посилено забезпечення права дитини на збереження індивідуальності, включаючи громадянство, ім'я і сімейні зв'язки, як це передбачається законом, не допускаючи при цьому протизаконного втручання. Пункт 55 Постанови доповнено положенням щодо ненадання кандидатам в усиновлювачі інформації про дітей, які перебувають на обліку з усиновлення, стосовно яких розглядається заява громадян щодо поновлення їх у батьківських правах, встановлення батьківства, скасування рішення про визнання особи (осіб) недієздатною, безвісно відсутньою.

Водночас запропоновані зміни не вирішують проблеми порушення права дитини на виховання у сімейному середовищі й недопущення інституалізації дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Наприклад, нещодавно у ЗМІ з'явилась інформація щодо «новацій» у Одеській області – програми з поступової ліквідації системи інтернатних закладів[1]. З огляду на існуючу систему встановлення опіки та усиновлення, можна стверджувати, що за існуючих норм законодавства повна ліквідація інтернатів може бути здійснена або з грубими порушеннями норм законодавства, або за умови докорінної зміни вимог для сімей та осіб, що можуть бути потенційними усиновлювачами або опікунами. Також, за умов скорочення штату соціальних працівників, які здійснюють контроль за дотриманням прав та свобод дітей у таких сім'ях, програма призведе до численних грубих порушень прав дитини.

Незважаючи на економічну кризу та збройний конфлікт, що є справжнім викликом для багатьох українських сімей, Державна цільова соціальна програма підтримки сім'ї до 2016 р. в основному передбачає проведення інформаційних та святкових заходів й не спрямована на комплексне вирішення проблем родин. Введення системи патронатних сімей залишається на рівні законопроектів, хоча саме воно могло б стати на захисті дітей від інституалізації, насамперед, дітей з числа ВПО.

Свобода від жорстокого поводження[2]

Невирішеною залишається проблема запобігання жорстокому поводженню з дітьми. Тих законодавчих норм, які існують сьогодні, відверто недостатньо, як і їхнього практичного застосування. Тілесні форми покарання залишаються досить поширеним явищем як у сім'ї, так і в державних інституціях.

За відсутності системи ювенальної юстиції продовжує існувати як стале явище жорстоке поводження з дітьми в пенітенціарних закладах.

Невирішення проблеми запобігання катуванню та жорстокому поводженню із дітьми в закладах пенітенціарного типу призводить до трагедій. Так, у 2015 р. 14-річного хлопця зґвалтували шваброю двоє співкамерників у Житомирському СІЗО № 8. В результаті дитина вже перенесла кілька операцій і досі перебуває на лікуванні. Жоден працівник СІЗО не запобіг сексуальному насильству, не зупинив, не виявив його. На третій день після злочину хлопця було доставлено в лікарню з підозрою на гострий апендицит, але при обстеженні виявили розрив прямої кишки. Інший підозрюваний по цій справі, 16-річний хлопець, якому не було обрано у якості запобіжного заходу перебування у СІЗО, перед засіданням суду покінчив життя самогубством.

[1] В Одесі хочуть за 5 років ліквідувати інтернати. – 25.11.2015 / УНН. – Режим доступу: http://www.unn.com.ua/uk/news/1524172-v-odesi-khochut-za-pyat-rokiv-likviduvati-internati

[2] З доповіді «Дотримання прав дитини в Україні 2012–2015» / Коаліція «Права дитини в Україні», 2015. – Режим доступу: http://komsport.rada.gov.ua/komsport/control/uk/doccatalog/list?currDir=50402

З 2012 р. в Україні розбудовується система кримінальної юстиції, яка, на жаль, значно звужує принципи, функції та цілі ювенальної юстиції. В державі не ведеться належна інформаційна кампанія щодо роз'яснення понятійного апарату ювенальної юстиції, її завдань та функцій. Орган, який відповідає за адміністрування ювенальної юстиції, не сформований, що призводить до нескоординованості діяльності ключових суб'єктів ювенальної юстиції (про що свідчить невиконання плану дій щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції), відсутнє державне фінансування програм її розбудови. Основна діяльність у цій сфері ведеться переважно інститутами громадянського суспільства.

Протягом останніх років майже відсутні зміни у сфері організації заходів з адаптації дітей, що стали жертвами насильства. Наявна система реагування не передбачає створення належних умов та механізмів, скориставшись якими, дитина сама може звернутися не лише по правову допомогу, а й за фізичним та психологічним захистом.

Через відсутність окремо визначених норм у кримінальному та адміністративному законодавстві, які передбачали б відповідальність за катування та жорстоке поводження з дитиною, судове переслідування таких правопорушень мають низький рівень юридичної техніки та недостатній досвід правозастосування.

Позитивним моментом є скорочення кількості виховних колоній для неповнолітніх та інших спеціальних закладів для утримання неповнолітніх, що перебувають у конфлікті із законом. Проте цей факт не свідчить про тотальне зниження рівня дитячої злочинності. Про створення реабілітаційних, корекційних центрів, зокрема центрів денного перебування і пробації, взагалі не йдеться через системну кризу соціальної сфери.

Прийнятий 5 лютого 2015 р. ЗУ «Про пробацію», попри свій позитивний потенціал, наразі має щонайменше дві суттєві загрози у сфері своєї реалізації:

– відсутній «персонал органу пробації». Виконання цих функцій поки що покладено на кримінально-виконавчу інспекцію, що, звісно, не може прирівнюватись до кваліфікованих інспекторів пробації. Програм, закладів з підготовки «персоналу органу пробації» не існує;

– «пробаційних програм» та програм соціально-виховної роботи, передбачених Законом, так само немає.

Діти з інвалідністю

Тільки за останні 15 років кількість дітей з інвалідністю в Україні збільшилась на 20 000 осіб і зараз сягає майже 170 000. На думку А. Філіпішиної, профільного Представника Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, «державна допомога для сім'ї при народженні дитини з вадами повинна бути більшою. Оскільки для реабілітації та лікування такої дитини потрібні значні кошти. Крім того, необхідно навчати батьків догляду за дітьми, збільшувати кількість центрів денного перебування для дітей, де їм буде надаватися необхідна реабілітаційна допомога»[1].

Наказом Міністерства соціальної політики № 857 від 19.08.15 р.[2] затверджено мінімальні норми забезпечення предметами, матеріалами та інвентарем, зокрема – дітей з інвалідністю в інтернатних установах та територіальних центрах соціального обслуговування (надання соціальних послуг) системи соціального захисту населення. На жаль, цей нормативний акт, об'єднуючи людей з інвалідністю взагалі, виділяє дітей з інвалідністю лише в окрему категорію замість того, аби спрямовувати зусилля на роботу з дітьми з інвалідністю окремо, через спеціальні нормативні акти.

Проблемою залишається доступ до освіти дітей з інвалідністю. На сьогодні в Україні для таких дітей працює близько 2 тис. дошкільних навчальних закладів компенсуючого (санаторні, спеціальні) та комбіно-

[1] Філіпішіна А. Реалії, в яких сьогодні опинилася країна, потребують від держави створення цілісної системи сімейної політики. – 17.06.2015 // Сайт Уповноваженого ВР з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/17615-ng-aksana-filipishina-realiii-u-yakix-sogodni-opinilasya-kraiina-potrebuy/

[2] Наказ Мінсоцполітики від 19.08.2015 р. № 857. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1068-15

ваного типу, де водночас зі здобуттям дошкільної освіти діти отримують корекційно-реабілітаційну допомогу. Варто зауважити, що у сільській місцевості майже повністю відсутні дошкільні групи спеціального призначення (компенсуючого типу) і доступ до дошкільної освіти забезпечується на неналежному рівні. За даними дослідження стану інклюзивної освіти в Україні, на сьогодні лише 11% шкіл частково пристосовані для навчання школярів з інвалідністю. Ще менше вони відповідають нормам безпеки і вільного пересування, в них відсутні пандуси, ліфти, спеціальні гігієнічні кімнати, відповідні двері, меблі, освітлення[1].

Діти з числа внутрішньо переміщених осіб[2]

Згідно з інформацією Уповноваженого Президента України з питань мирного врегулювання ситуації в Луганській і Донецькій областях Ірини Геращенко, більше 60 % з тих, хто став вимушеними переселенцями із зони конфлікту на Донбасі – жінки і діти. Лише, у Дебальцевому, звідки після 28.01.15 почали евакуювати людей, з 10 000 осіб було 1908 дітей. Уповноважений Президента України з прав дитини М. Кулеба повідомив, що за весь час військового конфлікту в Донецькій і Луганській областях було вбито більше 65 і поранено 127 дітей.

За повідомленням директора Харківського обласного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді О. Хватинець, в області офіційно зареєстровано 1976 сімей переселенців, у яких 2823 дитини. До послуг благодійного фонду «Станція Харків» з листопада 2014 р. по березень 2015 р. на волонтерський пункт на Південному залізничному вокзалі Харкова звернулося 4509 осіб, з них майже 900 – діти.

Як фіксують волонтери-психологи «Станції Харків», у дітей-переселенців спостерігаються заїкання, енурез, нервові тики, істерики, напади агресії та інші психологічні проблеми. Ці особливості поведінки, окрім іншого, можуть бути причиною нетерпимості до дітей-переселенців, насамперед, з боку інших дітей у дитячих установах і місцях проживання переселенців.

Крім цього, тривала позитивна дискримінація переселенців, коли їм надаються місця у дитячих дошкільних установах позачергово або вони звільняються від фінансової участі в житті класу, може негативно вплинути на ставлення з боку приймаючої спільноти. Так, у Харкові станом на 05.02.2015 р. в електронній черзі вже записано 12 000 дітей, на 2016 р. – 6000. Також дітей переселенців, як виняток, оформлюють у дитсадки без електронної черги. Якщо станом на 01.09.2014 р. у харківських дитсадках їх було 900, то на лютий 2015 р. – вже 1200.

Висновки та рекомендації:

1. Враховуючи той факт, що дитина все ще не стала на законодавчому рівні суб'єктом, що має права, повага до людської гідності дитини та її правосуб'єктність має бути відображена у національних правових підходах та політиці.

2. Необхідно створити комплексну програму, спрямовану на вирішення нагальних проблем із дотриманням прав дітей, які постраждали від збройного конфлікту та дітей із числа ВПО, яка охоплювала б усі категорії дітей і не допускала б виключень. Дії на забезпечення прав дитини державою мають отримати відповідне фінансування. Обов'язковим є прийняття спеціального законодавства, яке б криміналізувало втягування дітей у збройні конфлікти.

3. На законодавчому рівні необхідно закріпити такий порядок реєстрації народження дитини, за якого права дитини матимуть необхідний захист. Також справи зі встановлення факту народження мають вирішуватися в першу чергу; дозволити з урахуванням обставин подовжувати 12-місячний термін для надання документів на отримання державної допомоги; спростити процедуру оформлення ідентифікуючих документів для представників ромської національної меншини.

---

[1] З доповіді «Дотримання прав дитини в Україні 2012–2015» / Коаліція «Права дитини в Україні», 2015. – Режим доступу: http://komsport.rada.gov.ua/komsport/control/uk/doccatalog/list?currDir=50402

[2] Там само.

4. Для захисту прав дітей, що знаходяться у конфлікті із законом, в тому числі – для захисту їх від катування та жорстокого поводження, вважається за необхідне прискорити запровадження моделі ювенальної юстиції, враховуючи міжнародні стандарти найкращих інтересів дитини. Будь-яке влаштування дитини в закриту установу має здійснюватись лише у виключних випадках і підлягати регулярному перегляду на предмет необхідності та прийнятності.

5. В якості завдання загальносуспільного значення державним інституціям спільно з неурядовими та міжнародними організаціями рекомендується ініціювати практичне вирішення питань захисту прав дитини на території АТО та в АР Крим.

6. Необхідно активізувати процес реальної деінституціоналізації дітей, зокрема переглянути можливості надання фінансової підтримки сім'ям у кризі та розвитку системи фостерних сімей, одночасно вдосконалюючи усю систему надання соціальних послуг сім'ям з дітьми та розвиваючи цю систему на рівні місцевих громад.

7. Вважається за необхідне на рівні держави забезпечити нормативне врегулювання питання захисту прав та інтересів дітей, розлучених із сім'єю, зокрема через надання таким дітям статусу позбавлених батьківського піклування, спрощення процедур встановлення опіки та пріоритетне влаштування до сімей родичів та знайомих дитини.

ПРАВА ЖІНОК І ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ В УКРАЇНІ[1]

Україна у світових рейтингах гендерної рівності

Складно вимірюваний показник гендерної рівності (поряд із такими показниками, як верховенство права, демократія тощо), може бути підданий оцінці, на підставі якої авторитетні міжнародні організації періодично складають відповідні рейтинги. У 2015 р., зокрема, було опубліковано *The Global Gender Gap Report 2015*[2], який визначає індекс гендерного розриву. Це глобальне дослідження країн світу за показником рівноправності статей за версією Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum). Вимірювання відбувається за чотирма ключовими, на думку укладників, сферами:

1. Економічна участь і кар'єрні можливості.
2. Освіта.
3. Здоров'я і виживання.
4. Політичні права і можливості.

У топ-10 країн за індексом гендерної рівності увійшли Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція, Ірландія, Руанда, Філіппіни, Швейцарія, Словенія та Нова Зеландія. Україна зайняла 67 місце серед 142 країн, погіршивши власний рейтинг 2014 р. на 11 пунктів, коли вона посідала 56 місце.

За ще одним рейтингом – Індексом гендерної нерівності 2015 р. , що відображає такі аспекти людського розвитку, як репродуктивне здоров'я, економічний статус та розширення прав і можливостей жінок у порівнянні з чоловіками, – Україна посідає 83 місце серед 150 країн.

Декларативність законодавчих гарантій у сфері гендерної рівності. Незважаючи на наявність профільних ЗУ «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про попередження насильства в сім'ї» тощо), їх норми залишаються переважно декларативними через наступні причини:

а) *низька обізнаність жінок* (особливо в сільській місцевості) із міжнародними стандартами у сфері захисту від гендерної дискримінації. Жінка часто не розуміє, що її права було порушено, особливо якщо йдеться про випадки дискримінації. За майже 10 років дії ЗУ «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» лише в 145 судових актах міститься посилання на цей закон, при цьому в переважній більшості справи ініційовано державними контролюючими органами (здебільшого – у випадках реагування на факти вказівки статі працівника в оголошеннях про наявність вакансії), а не самими жертвами дискримінації;

б) *невміння представників юридичної професії, у тому числі суддів, ідентифікувати ті випадки, коли порушення прав та законних інтересів жінки стає наслідком дії дискримінаційних положень законодавства або гендерно нейтральних законодавчих актів, які на практиці призводять до дискримінаційних наслідків.*

Опитування у 2015 р. суддів щодо їх обізнаності з міжнародними документами у сфері прав людини, показало, що 100% суддів знають Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод; 70% зна-

---

[1] Підготовлений кандидатом юридичних наук О. Уваровою, викладачем кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

[2] Режим доступу: http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015/

[3] Gender Inequality Index / Human Development Reports. — United Nations Development Programme. — Режим доступу: http://hdr.undp.org/en/content/table-4-gender-inequality-index.

ють лише цю Конвенцію і не ознайомлені зі змістом інших міжнародних документів; лише 3% – ознайомлені з усіма основними документами в сфері прав людини, у тому числі із ще нератифікованою, але підписаною Конвенцію про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами. Судді зазначили також, що застосовують у своїй практиці тільки Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки національне законодавство достатньо для вирішення судових справ[1]. Опитування також виявило переконаність переважної більшості суддів в тому, що в Україні не існує дискримінації за жодною ознакою.

Крім того, судді вказували, що не можуть в своєму рішенні робити висновок про наявність дискримінації, якщо сам позивач не посилається на це. Судді вважають, що у даному разі діє правило про їх зв'язаність позовними вимогами (вони не можуть вийти за межі вимог позивача, і оскільки сам позивач на дискримінацію не посилається, це означає, що і суд не може розглядати справу в цьому контексті). На нашу думку, питання дискримінації не є питанням позовної вимоги. Це питання правильної кваліфікації юридичної ситуації. Навіть якщо жертва дискримінації заявляє про порушення свого права, не посилаючись при цьому на те, що таке порушення стало результатом дискримінації, це не зв'язує суддю в тому, щоб надати правильну юридичну кваліфікацію.

в) *сприйняття текстів міжнародних документів як абстрактних конструкцій, які не пропонують конкретних моделей вирішення реальних життєвих ситуацій.*

До викладеного слід додати необхідність більш уважного ставлення вищих посадових осіб до того, які сигнали вони подають суспільству щодо ролі чоловіків і жінок в суспільстві. Так, наприклад, Президент України, представляючи, нову очільницю одеської митниці, охарактеризував її не з точки зору професійних навичок, а як «молоду, красиву і дуже активну жіночку».

Дискримінаційні положення законодавства і практика їх реалізації у 2015 р.

Серед найбільш яскравих прикладів законодавчих положень, що призводять до гендерної нерівності, можна назвати такі:

а) В Україні заборонено використовувати працю жінок вночі.

Хоча ця заборона сягає 1919 р., коли радянський законодавець намагався виключити можливість знаходження жінки в нічний час з особами чоловічої статі, з якими вона не перебуває в родинному зв'язку, вона продовжує зберігатися в нашому законодавстві, а з її законністю погоджуються 90% опитаних суддів. Втім, в парламенті знаходиться на розгляді проект нового Трудового кодексу, який містить заборону залучення до роботи в нічний час тільки вагітних жінок.

б) Більш 500 видів робіт є забороненими для жінок.

В Україні продовжує діяти Перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок[2]. Включаючи в себе понад 500 видів таких робіт, Перелік не став «мертвою нормою» – суди продовжують його застосовувати, що призводить до порушення прав жінок на працю (див., наприклад, рішення від 25.05.2015 р. у справі № 164/409/15-ц)[3];

в) ЗУ від 14 січня 2015 р. «Про внесення змін до ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо удосконалення пенсійного забезпечення».

Законом передбачено продовження до 1 січня 2022 р. терміну обмеження права звернення за призначенням пенсії жінок, яким виповнилося 55 років, щодо дострокового виходу на пенсію за віком, за наявності страхового стажу не менше 30 років та за умови звільнення з роботи. Пояснюючи продовження терміну дефіцитом бюджету Пенсійного фонду України, держава таким чином, ставить соціальні права

[1] Опитування проведене в межах проекту Ради Європи «Просування доступності правосуддя для жінок в п'яти країнах Східного Партнерства – Азербайджан, Арменія, Грузія, Молдова і Україна» спільно із Харківською обласною фундацією «Громадська альтернатива».

[2] Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29 грудня 1993 р. № 256.

[3] Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44526303.

жінок (право на пенсію) під загрозу порушення, обмежуючи право через економічний фактор. У даному разі постає питання про те, чи може здобувати перевагу економічний фактор, коли йдеться про намір парламенту відновити соціальну справедливість? Адже жінки, яким виповнилося 55 років і які мають страховий стаж не менше 30 років, працювали в умовах, коли попереднє законодавство гарантувало їм можливість виходу на пенсію в 55 років.

Аналогічні загрози має ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 3 березня 2015 р. № 213-VIII, яким передбачено поетапне підвищення на 5 років пільгового пенсійного віку для жінок.

г) Чинна з 1 січня 2015 р. норма ЗУ «Про індексацію грошових доходів населення» (№ 1282-XII від 03.07.1991 р.), згідно з якою «проведення індексації грошових доходів населення здійснюється в межах фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів на відповідний рік».

Це положення надало можливість бюджетним установам у 2015 р. відмовитися від індексації грошових доходів їх працівників, більшість із яких становлять жінки, що призвело до непрямої дискримінації жінок. Непрямою дискримінацією в даному випадку є ситуація, коли гендерно нейтральне законодавство призводить до негативного ефекту, який в першу чергу зачіпає жінок в умовах високого рівня інфляції.

Зазначені недоліки законодавства посилюються недосконалою системою проведення гендерної та антидискримінаційної експертиз проектів нормативних актів. На сьогодні ці види експертиз проводяться паралельно, але – різними органами, за різними процедурами і жодним чином не узгоджені одна з одною. Гендерна експертиза, наприклад, проводиться Мінюстом та охоплює в середньому шість законодавчих актів щорічно. У 2015 р., наприклад, такими актами стали закони «Про курорти», «Про туризм», «Про інноваційну діяльність», «Про індексацію доходів» тощо. Антидискримінаційна експертиза проводиться юридичною службою органу виконавчої влади, через що отримати систематизовану інформацію про її результати немає можливості.

На практиці це призводить до випадків, коли суди відмовляються розглядати посилання сторони у справі на дискримінаційний характер припису нормативного акту. Аргументом для такої відмови стає той факт, що відповідний нормативний акт проходив антидискримінаційну чи гендерну експертизу, а отже, презюмується його відповідність вимогам принципу недискримінації (див., наприклад, постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 11.09.2014 р. № 826/9399/14)[1].

Необхідно також зазначити, що Україна в умовах військового конфлікту відступила від низки зобов'язань в сфері прав людини. Проте суди та інші державні органи, до повноважень яких входить захист прав громадян, мають орієнтуватися на те, що Заява про відступ від зобов'язань не звільняє державу від обов'язку обґрунтувати співрозмірність між заходами, що вживаються, і метою, яка при цьому переслідується.

Зокрема, видається помилковою позиція суду, висловлена в одній зі справ, що розглядалася за позовом військовослужбовця, якому було відмовлено в наданні відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

Суд, визнаючи таку відмову правомірною, вказав, що чинне законодавство України, коли йдеться про військовозобов'язаних, дозволяє надання такої відпустки тільки батькові, який виховує дитину без матері. Суд також визнав необґрунтованим посилання позивача на рішення ЄСПЛ від 22.03.2012 р. у справі К. Маркіна проти Росії щодо дискримінації за ознакою статі. При цьому суд посилався на те, що Україною зроблено заяву про відступлення від зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини, яка зумовлена особливим періодом в державі і легітимною метою якої є захист національної та громадської безпеки (див. постанову Львівського окружного адміністративного суду від 09.06.2015 р. у справі № 813/2538/15)[2].

Як бачимо, суд вийшов за межі зробленою Україною заяви, відмовившись від застосування вимог Конвенції, які є обов'язковими для України, під приводом відступу Україною від своїх зобов'язань.

[1] Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40511798
[2] Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44809591

Дискримінація за ознакою статі в судовій практиці України

Факт згадування протягом 2015 р. поняття «дискримінація за однакою статі» у 283 судових актах має означати його активне використання в судовій практиці України. Проте аналіз матеріалів свідчить, що посилання на «дискримінації за однакою статі» як правило, є формальним, без розкриття самого поняття і на вирішення справи не впливають.

Однак в якості позитивного прикладу слід вказати постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 30.09.2015 р. у справі № 875/36/15.

В цій справі Київська міська організація політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» звернулась до суду з адміністративним позовом до Центральної виборчої комісії про визнання нечинним та скасування пункту 4 роз'яснення щодо застосування деяких положень ЗУ «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати. У вказаному пункті роз'яснення наводиться положення частина 3 статті 4 Закону щодо принципу гендерної рівності, після чого зазначається, що серед передбачених частина 1 статті 46 Закону про місцеві вибори підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, вказане положення відсутнє. З огляду на це ЦВК роз'яснила, що відмова в реєстрації кандидатів з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів не допускається.

Суд, розглядаючи поданий позов, виходив із того, що одним із основних принципів проведення виборів є принцип рівного виборчого права. Важливим елементом забезпечення реалізації принципу рівного виборчого права та забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є визначена у частині 3 статті 4 ЗУ «Про місцеві вибори» вимога щодо гендерної квоти у представницьких органах влади.

Колегія суддів також вказала на те, що відповідно до статті 7 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок держави-учасниці вживають усіх відповідних заходів по ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному і суспільному житті країни і, зокрема, забезпечують жінкам на рівних умовах з чоловіками право голосувати на всіх виборах і публічних референдумах та обиратися до всіх публічно обираних органів.

Було також зазначено, що Україна приєдналася до Декларації тисячоліття, визначивши мету забезпечення гендерної рівності як важливу складову подальшого розвитку та один із пріоритетів державної політики, і взяла на себе зобов'язання до 2015 р. забезпечити гендерне співвідношення на рівні не менше від 30 до 70 тієї чи іншої статі у представницьких органах влади[1].

Політичне представництво жінок в Україні

Як було зазначено вище, у 2015 р. до ЗУ «Про місцеві вибори» було внесено норму, яка висуває вимогу представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

Як свідчать результати ґендерного моніторингу місцевих виборів 2015 р., проведеного Комітетом виборців України (КВУ), переважна більшість партій дотрималась квоти при формуванні списків кандидатів до обласних рад, рад м. Києва та міст-обласних центрів. В середньому, рівень представництва жінок в списках до обласних рад по всій Україні дорівнював 29,6%, а до міських – 32,1%. За даними 22 обласних рад жінки у них склали 15%, а у міських радах – 18,1%. Поріг в 30% було подолано лише в одній міській раді та – в жодній з обласних рад. Такі показники не є пропорційними до представництва жінок у виборчих списках, що свідчить про неготовність політичних партій реально підтримувати жінок на виборах. Керівні органи партій, за даними КВУ, не є ґендерно збалансованими ні на центральному, ні на регіональному рівні – жінки очолюють тільки 12,8% обласних осередків[2]. З 214 депутаток міських рад та 252 депутаток обласних рад, обраних за результатами виборів, лідерами партійних списків було лише 6,1% 5,9% жінок відповідно).

[1] Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51659827
[2] Режим доступу: http://bit.ly/1Q0qcVB

Протидія насильству щодо жінок і домашньому насильству: найближчі перспективи

У 2015 р. проводилась активна робота із підготовки України до ратифікації Стамбульської конвенції (Конвенції Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами)[1], яку Україна підписала ще 7 листопада 2011 р., ставши однією з 20 держав-членів. Проте підготовка до ратифікації Конвенції, запланованої не пізніше ніж на другий квартал 2016 р., досі триває. В рамках підготовки цікавим є «Аналітичний звіт: відповідність окремих законів України вимогам Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами», підготовлений за участю національних експертів[2].

Стамбульська конвенція – це перший юридично обов'язковий інструмент з даного питання на європейському рівні, а також один з найбільш перспективних міжнародних договорів у цій галузі. Конвенція закріплює абсолютну неприпустимість насильства щодо жінок і домашнього насильства. Попри значні позитивні зрушення в державних політиці, різноманітні форми насильства щодо жінок продовжують залишатися поширеною проблемою на всіх рівнях суспільства в усіх державах – членах Ради Європи, в тому числі в Україні.

Захист прав жінок, що входять до категорії внутрішньо переміщених осіб

Експертами, які працюють з цією проблематикою, відзначається, що українські ЗМІ постійно, добровільно чи мимоволі, ігнорують проблеми жінок, які перебувають у зоні конфлікту. Гендерне насильство або взагалі не згадується, або ж зазначається тільки разом з іншими порушеннями, як наприклад, порушеннями майнових прав (крадіжками або незаконною конфіскацією майна), вчиненими проти широких соціальних груп (наприклад, вимушених переселенців/біженців). Через те, що гендерне насильство в зоні конфлікту так наполегливо ігнорується, цей злочин маргіналізується. Внаслідок такого ставлення ця проблема ніколи не була об'єктом ретельної уваги громадянського суспільства та жодного разу не була включена до списку першочергових вимог, висунутих до Уряду[3]. Представники Міжнародної федерації за права людини (FIDH), які активно співпрацюють з Міжнародним кримінальним судом (далі – МКС), також заявляють про те, що в Україні замовчуються факти зґвалтувань, вчинені на сході держави.

Крім того, проведений аналіз судової практики свідчить про те, що:

– 95% позовів, які розглядаються з приводу застосування ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішнього переміщення осіб», подаються жінками;

– неотримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб або необізнаність з іншими формальними вимогами доволі часто стає перепоною для отримання жінкою захисту своїх прав в суді, оскільки суди залишають відповідні позовні заяви без руху (див., наприклад, ухвалу Святошинського районного суду м. Києва від 24.06.2015 р. у справі № 2/759/4430/15[4], ухвалу Московського районного суду м. Харкова від 19.01.2015 р. у справі № 643/455/15-ц[5], ухвалу Бердянського міськрайонного суду Запорізької області від 04.02.2015 р. у справі № 310/1071/15-а[6] тощо);

– основними категоріями справ за участю жінок-ВПО є сімейні справи (стягнення аліментів, розірвання шлюбу, встановлення факту народження дитини), соціальні (отримання адресної допомоги, оскар-

[1] Режим доступу: http://www.coe.int/en/web/stop-violence-against-women-ukraine/vaw-dv-project.
[2] Режим доступу: http://www.coe.int/uk/web/stop-violence-against-women-ukraine/publications/project.
[3] Режим доступу: http://voxukraine.org/2014/12/19/%D0%B6%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D1%96%D0%B9%D0%BD%D1%96-%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D1%96-%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D1%8F%D0%BA%D1%83/
[4] Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45835966
[5] Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42893769
[6] Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42602739

ження відмови у виплаті пенсії за новим місцем проживання), адміністративні (оскарження відмови в реєстрації як ВПО), трудові (розірвання трудового договору)[1].

Просування гендерної рівності в Україні: позитивні законодавчі кроки, громадські ініціативи та кращі практики

Окрім запровадження гендерних квот на місцевих виборах, в якості позитивних змін в законодавстві можна також відзначити нове для юридичної практики України поняття *ґендерної ідентичності*, запроваджене ЗУ «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації з правом ЄС» від 12.11.2015 р. № 785-VIII, яким заборонено дискримінацію у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від *ґендерної ідентичності*.

У затвердженій Указом Президента України Національній стратегії у сфері прав людини серед основних завдань визначено забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

У Стратегії констатується необхідність впровадження міжнародних стандартів щодо забезпечення гендерної рівності, в тому числі на законодавчому рівні; удосконалення механізмів забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; створення умов для збалансованої участі жінок і чоловіків у громадсько-політичних процесах, прийнятті суспільно важливих рішень; проведення комплексних заходів щодо подолання гендерної дискримінації, в тому числі гендерних стереотипів; забезпечення рівності у доступі до правосуддя. Також самостійним завданням названо необхідність протидії гендерному насильству, торгівлі людьми та рабству. Серед заходів в освітній сфері, серед іншого, передбачено включення до навчальних программ тем з питань прав і свобод людини, зокрема гендерної рівності.

23 липня 2015 р. в Міністерстві освіти і науки відбулося перше засідання робочої групи з питань політики гендерної рівності та боротьби з дискримінацією у сфері освіти. Зараз МОН працює над положенням про науково-методичну раду, відповідно до якого на конкурсних засадах будуть сформовані науково-методичні комісії з різних галузей знань. До роботи в науково-методичних комісіях можуть бути залучені експерти з гендерної рівності для розробки стандартів, які включатимуть гендерні компетенції випускників вищих навчальних закладів.

26 березня 2015 р. в Києві відбулася українська прем'єра документальної п'єси «Сім», що складається з інтерв'ю семи активісток, які борються за права жінок в різних країнах – Афганістан, Північна Ірландія, Росія, Гватемала, Пакистан, Камбоджа та Нігерія. Сім жіночих історій розповідають про боротьбу з дискримінацією, домашнім насильством, сексуальними знущаннями та порушенням прав жінок – як у власному житті, так і в суспільстві в цілому. П'єса являє собою сценічні читання, які виконуються видатними людьми країни або місцевості, яка приймає «Сім». 25 листопада 2015 р. читання п'єси, приурочене до Міжнародного дня боротьби за ліквідацію насильства проти жінок, відбулося в сесійній залі ВРУ.

Дещо раніше – 29 жовтня 2015 р. – у ВРУ було відкрито дитячу кімнату.

Як позитивний момент можна відзначити отримання «Відзнаки гендерної рівноваги» патрульною поліцією Києва (30% якої складають жінки) за зусилля в подоланні гендерного розриву в Україні[2].

---

[1] Див. постанову Рівненського міського суду Рівненської області від 26.03.2015 р. у справі № 569/3293/15-а, – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43339098;
постанову Володарського районного суду Донецької області від 24.02.2015 р. у справі № 222/100/15-а, – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42917734.

[2] Відзнака гендерної рівноваги надається Інформаційно-консультативним жіночим центром з 2009 р. двічі на рік. На отримання відзнаки можуть претендувати ініціативи, вчинки, а також процеси, дії, телепрограми тощо, які сприяють утвердженню гендерної рівності і трансформації суспільства з метою повної реалізації принципу рівних прав жінок і чоловіків.

Рекомендації:

1. Необхідною є організація спільних заходів за участю представників державних інституцій і громадянського суспільства з метою вироблення спільного бачення подальших дій щодо ефективної реалізації принципу гендерної рівності в публічній і приватній сфері відносин. Один із напрямів – проведення широких інформаційних кампаній, спрямованих на подолання вкорінених стереотипів щодо соціальних ролей жінок і чоловіків, підвищення рівня обізнаності жінок, особливо в сільській місцевості, юридичної спільноти і в цілому широкої громадськості щодо їх прав і механізмів їх реалізації. Окремий напрям – формування вміння представників юридичної професії, в першу чергу суддів, ідентифікувати ті випадки, коли порушення прав та законних інтересів жінки стає наслідком дії дискримінаційних положень законодавства або гендерно нейтральних законодавчих актів, які на практиці призводять до дискримінаційних наслідків, або ж гендерних стереотипів, які існують у суспільстві. Крім того, відповідні інформаційні кампанії мають подолати сприйняття громадськістю, у тому числі юристами, уповноваженими державними органами, текстів міжнародних документів з питань забезпечення гендерної рівності як певних абстрактних конструкцій, які не пропонують конкретних моделей вирішення реальних життєвих спорів.

2. Державі необхідно звернути особливу увагу на проблему домашнього насильства і насильства щодо жінок. В умовах збройного конфлікту значна частина чоловіків після повернення додому із зони АТО зазнає складнощів у працевлаштуванні та соціальній адаптації до звичайного життя, що в рази підвищує загрозу насильства (фізичного, психологічного, економічного, сексуального) з їх боку щодо членів сімей та родичів.

3. Україна має докласти зусиль щодо приведення національного законодавства у відповідність із вимогами Стамбульської конвенції та створити усі необхідні передумови її ратифікації в 2016 р.

4. В якості окремого завдання вбачається створення юридичних механізмів реалізації прав жінок, які потенційно можуть стати жертвами подвійної дискримінації (жінки-ВПО; жінки передпенсійного віку; жінки, які проживають у сільській місцевості, тощо).

5. Парламентським комітетам спільно з громадськістю необхідно забезпечити, щоб проект Трудового кодексу України був позбавлений суто патерналістських положень (заборона для жінок працювати у нічний час, заборона направляти жінок, в яких є діти до трьох років, у відрядження тощо), які не захищають жінок, а знижують їх конкурентоздатність на ринку праці та формують у суспільстві уявлення про жінок як про об'єкт для зовнішньої опіки.

6. Необхідним є перегляд процедури проведення гендерної експертизи законодавства, яка на сьогодні представляє собою суто формальний механізм. Існує потреба у виробленні належної методології її проведення і доступу громадськості до визначення пріоритетних актів, які підлягають такій експертизі та результатів відповідного аналізу.

7. Україна має продовжити вироблення належних практик, які дозволять підвищити політичне представництво жінок.

ПРАВА В'ЯЗНІВ[1]

Деякі загальні дані

Станом на 1 листопада 2015 р.[2] у сфері управління Державної пенітенціарної служби України (далі – ДПтСУ) перебувало 177 установ (з них 29 установ на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей). В установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, розташованих на території, що контролюється українською владою, трималось 70 873 осіб[3] (станом на 1 грудня 2014 р. – 79 750), з них 2447 жінок та 353 неповнолітніх.

Не дивлячись на, здавалося б, зниження кількості в'язнів, теперішній стан збору та узагальнення статистичної інформації ДПтСУ викликає суттєві сумніви щодо її достовірності[4]. Ці сумніви посилюються з урахуванням окупації, яка залишила низку в'язничних установ АР Криму та Донбасу поза контролем України, а також відсутністю єдиної бази обліку осіб, які утримуються в пенітенціарних установах[5]. Протягом р. також прослідковувалось зменшення темпів тривалої тенденції зниження чисельності в'язнів або і невеликі тенденції до росту цієї чисельності (вперше за останні кілька років)[6].

В будь-якому разі чисельність в'язнів на 100 тисяч населення є щонайменше в два рази вищою від середньостатистичних показників країн ЄС. Так, станом на початок жовтня цей показник складав 195 осіб на 100 тис. населення[7].

Законодавство

Важливою подією стало започаткування активної діяльності парламентського Підкомітету з питань діяльності ДПтСУ. Завдяки цій активності громадськості та експертам вдалося зареєструвати низку законодавчих ініціатив спрямованих на покращення стану прав людини в пенітенціарній сфері.

---

1 Підготовлено *В. Човганом* та *А. Діденко,* (ХПГ).

2 Відповідно до офіційної статистики ДПтСУ.

3 З них у 12 слідчих ізоляторах та 17 установах виконання покарань з функцією слідчих ізоляторів (СІЗО) трималося 17 000 осіб (з них 9350 осіб на стадії досудового розслідування чи судового розгляду). У 113 кримінально-виконавчих установах утримувалось 53 521 засуджений: у 7 колоніях максимального рівня безпеки – 2733 особи, у 32 колоніях середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених – 21 663 особи, у 27 колоніях середнього рівня безпеки для вперше засуджених – 15 408 осіб, у 7 колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами для тримання чоловіків – 2047 осіб, у 4 колоніях мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами для тримання чоловіків – 647 осіб, 21 виправному центрі – 2466 осіб, у 4 спеціалізованих лікувальних закладах – 1156 осіб, в лікувальних закладах при виправних колоніях та СІЗО – 1 716 осіб.

4 Минулорічний аналіз правозахисної організації «Донецький Меморіал» демонструє суперечності у статистиці ДПтС України, які значно ускладнюють аналіз тенденцій у чисельності в'язнів:– Режим доступу: http://ukrprison.org.ua/articles/1424379273.

5 На цю проблему вказує низка фахівців, кому доводилось мати справу із обліком осіб в установах ДПтСУ. Наприклад, зі слів керівника Національного превентивного механізму Ю. Бєлоусова, відсутність єдиної бази в'язнів серйозно перешкоджала роботі, пов'язаній і з евакуацією осіб, які утримувались на окупованих територіях. Відсутність єдиної бази не тільки ускладнює облік осіб, а й збір та аналіз іншої важливої статистики, як-то дані щодо дисциплінарної практики, рецидиву, медичного забезпечення та ін.

6 Режим доступу: http://ukrprison.org.ua/news/1436705265

7 За даними Держкомстату (згідно з інформацією Інституту досліджень кримінальної політики (Великобританія) з розрахунку на 36,5 млн населення України. – Режим доступу: http://www.prisonstudies.org/country/ukraine

На теперішній час в рамках Підкомітету було розроблено та зареєстровано шість законопроектів[1], які врешті були прийняті ВРУ у першому читанні. Раніше нами надавався їхній аналіз[2], тому тут обмежимось їх тезовим викладом:

– *Проект 2291а* змінює філософію попереднього ув'язнення – робить контакти з зовнішнім світом (побачення, телефонні дзвінки, листування) правилом, а не винятком. Посилюються гарантії від неналежного обмеження прав. Підвищуються стандарти матеріальних умов тримання, закріплюються гарантії низки інших прав;

– *Проект 2253а* спрямований на усунення системної проблеми – тримання в'язнів в установах, які надто віддалені від місця їх проживання (рішення ЄСПЛ «Вінтман проти України»);

– *Проект 2255а* покликаний визначити підсудність скарг (заяв) в'язнів, що має виключити так званий «футбол», коли місцеві загальні суди вказують, що це справа адміністративних судів, і навпаки. Крім того, проект звільняє такі скарги від сплати судового збору;

– *Проект 2251а* вносить зміни до КВК України з тим, щоб забезпечити: розширення переліку заходів заохочення, прозорість у застосуванні до засуджених заохочень та впорядкування цієї процедури; чіткі підстави для накладення стягнень; чітке нормативне визначення процедури перевірки випадків порушення режиму засудженими, додаткові процесуальні гарантії захисту прав засуджених;

– *Проект 2252а* удосконалює права засуджених на соціальне забезпечення, а також розширює право на медико-санітарне забезпечення, закріплює більш чіткі підстави для переведення до дільниці посиленого контролю;

– *Проект 2254а* скасовує довічне позбавлення волі для жінок.

Варто також відзначити прийнятий у першому читанні законопроект № 2685, переважна більшість положень якого були розроблені автором у співпраці із ХПГ[3]. Його головний фокус – гарантування захисту прав засуджених від необґрунтованих, надмірних та так званих бланкетних (автоматичних) обмежень прав, закріплення процедурних гарантій прав засуджених, як от право на захист під час притягнення до дисциплінарної відповідальності та ін. Багато з його положень є схожими до логіки проекту 2291а, адже вони обидва розроблялися в ХПГ та безпосередньо ґрунтуються на конкретних рішеннях ЄСПЛ та стандартах Комітету з запобігання катуванням[4].

Позитивно слід оцінити рекомендований до прийняття *законопроект № 2708*, яким скасовується кримінальна відповідальність за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань. Стаття 391 КК України, яка передбачає цю відповідальність, є радянським рудиментом та порушує низку стандартів, а також принципи кримінального права, про що неодноразово наголошували правозахисники[5].

Довгоочікуваною подією стало прийняття парламентом ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням» (№ 2292), який створює можливість умовного звільнення.

---

1 Їх безпосередніми розробниками були В. Човган та І. Яковець У процесі розробки та обговорення знаходиться низка інших проектів:– Режим доступу: http://www.miroshnychenko.ua/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80/%D0%BE%D1%84%D1%96%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%8F/2015.10.24-/-%D0%B4%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2-%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8-%D0%B2-%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD%D1%96%D0%B9-%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D1%96.html

2 *Човган В.* Права в'язнів, у виданні «Права людини в Україні: перше півріччя 2015»: Наукове видання / За ред.: А. Б. Благої, О. А . Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, 2015. – С. 168–182. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/files/docs/1441698504.pdf

3 *Човган В. О.* Реформування кримінально-виконавчого законодавства у світлі міжнародних стандартів (пропозиції та зауваження) / Харків: ТОВ «Видавництво Права Людини», 2014. – С. 3–27.– Режим доступу: (http://library.khpg.org/files/docs/1423636043.pdf)

4 Див. пояснювальні записки до обох проектів як на сайті Верховної Ради так і у вищезазначеному виданні, адже вони були дещо скорочені ініціаторами проектів (це більшою мірою стосується проекту 2685).

5 Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1239799834

Слід зауважити, що назва не відображає суті законопроекту, адже ним пропонується запровадити можливість умовного звільнення довічників, а заміна більш м'яким покаранням не передбачається. До того ж, в законопроекті відсутній чіткий та надійний механізм дострокового звільнення довідників, а під час другого читання відбулись наступні погіршення законопроекту[1]:

– було повністю скасовано норму про можливість заміни покарання більш м'яким, що суперечить принципу поступовості у звільненні довічників;

– для дострокового звільнення було встановлено необхідність відбуття не менш 20 років покарання на відміну від 15 років у першій редакції;

– впроваджено можливість повернення до відбування покарання за незначні порушення (порушення адміністративного нагляду, який встановлюється строком на 10 років)[2].

Позитивно слід оцінювати прийняття парламентом у першому читанні за основу *законопроекту № 2033а* щодо забезпечення окремим категоріям засуджених осіб права на правосудний вирок. Законопроект передбачає можливість перегляду вироків у справах про тяжкі та особливо тяжкі злочини, ухвалені на підставі КПК України 1960 р., якщо вони базувались на явці з повинною, показаннях, які отримані з порушенням прав людини та процесуальних норм та інших порушеннях[3]. Цей проект дає надію багатьом засудженим, які на сьогодні втратили механізм перегляду вироків навіть у разі розумних сумнівів у їх винуватості[4].

Неоднозначною є оцінка *законопроекту № 3413*[5] (проект Н. Савченко), яким передбачається зарахування одного дня перебування в установі попереднього ув'язнення за два дня відбування покарання. Незважаючи на його позитивні наміри – компенсувати перебування в неналежних умовах слідчих ізоляторів (далі – СІЗО), він не враховує міжнародні стандарти та ігнорує кримінологічні наслідки.

Вбачається, що проект викликатиме проблеми суто юридичного характеру, як-то обрахунок строків покарання при та після застосування заохочувальних норм. Він по суті є суттєвою частковою амністією для всіх без винятку засуджених, які побували в СІЗО, незалежно від умов, в яких вони трималися. Індивідуальний характер компенсації за тримання в неналежних умовах, який насправді вимагається ЄСПЛ, не має нічого спільного з ідеєю проекту № 3413.

Крім того, проект є невдалим з кримінологічної точки зору. За різними прогнозами, з пенітенціарних установ може звільнитись аж до половини в'язнів водночас. Не применшуючи необхідність суттєвого зниження кількості осіб, які перебувають в цих установах, зауважимо, що запропонований підхід є характерним для політики «запасних дверей», коли зниження в'язничного населення відбувається за рахунок звільнення осіб, які вже ув'язнені. Однак з кримінологічної точки зору бажаною є протилежна їй політика «вхідних дверей» – коли зменшення в'язничного населення відбувається за рахунок застосування альтернативних ув'язненню санкцій, декриміналізації та зменшення розмірів санкцій КК України[6].

Традиційно у 2015 р. були ДПтСУ продовжувала готувати проекти законів, у яких прослідковувалися негативні тенденції у сфері прав людини.

---

1 Детальніше див.: Човган В.О. Тези виступу на експертному круглому столі «Вічне довічне» на тему «Механізм умовно-дострокового звільнення від довічного позбавлення волі». – Режим доступу: http://kvs.gov.ua/zmi/2015TezyChovgan2107.pdf

2 Детальніше див.: Човган В. Права в'язнів, у виданні Права людини в Україні: перше півріччя 2015. Наукове видання. За ред.: А. Б. Благої, О. А . Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, 2015. – С. 176 .– Режим доступу: (http://helsinki.org.ua/files/docs/1441698504.pdf)

3 Режим доступу: http://www.radako.com.ua/news/obvinuvalni-viroki-za-kpk-1960-roku-pereglyanut

4 Диденко А., Човган В. Пожизненное заключение: европейские стандарты и украинская практика. Изд. 2 испр. и доп. / Под ред. Е. Захарова. — Харьков: Права людини, 2014. — 316 с.– Режим доступу: http://library.khpg.org/http://helsinki.org.ua/files/docs/1409320826.pdf)

5 Станом на 5.12.2015 проект очікував підпису президента.

6 Човган В.О. Порівняльний аналіз українського та європейського підходів до умовно-дострокового звільнення засуджених, у виданні Застосування до засуджених умовно-дострокового звільнення: український та зарубіжний досвід: наук.-практ. посіб. / О.І. Богатирьова, А.О. Галай, О.П. Горох та ін.; за заг. ред. А.О. Галая. – К.: Національна академія прокуратури України, 2015. – С. 95–122.

Таким був *проект 2490а* «щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених», назва якого лише віддалено відображає його зміст[1]. Проект, розрахований на впровадження механізму здійснення пробації в Україні, дивним чином увібрав у себе норми проекту закону, підготовленого за керівництва колишнього голови ДПтСУ С. Старенького, відомого своїми репресивними поглядами на в'язнів та нехтуванням міжнародними стандартами[2].

Проект Старенького серйозно критикувався представниками громадськості та науковцями, про що до ДПтСУ надходили відповідні звернення, в тому числі в процесі його «громадського обговорення». Як результат, разом з відставкою С. Старенького, на певний час забувся і сам Проект, однак його норми практично дослівно відтворені у новому проекті – 2490а. З особистого спілкування з керівництвом ДПтСУ нам стало відомо, що у Служби не було намірів реінкарнувати репресивний Проект. Більше того, керівництво запевнило, що воно розуміло те, що об'єднання цього Проекту із нормами щодо впровадження пробації може стати «каменем на шиї» у новоствореної пробації. І взагалі, «приєднання» Проекту із проектом щодо впровадження пробації відбулося у Мінюсті, начебто, без погодження із ДПтСУ.

Хто б не був винен у спрямуванні до парламенту «напіврепресивного»[3] проекту 2490а, у ньому залишається низка негативних норм, зокрема– суттєве зниження можливостей громадського контролю за установами виконання покарань шляхом внесення змін до статті 24 КВК[4]. Про «відфутболювання» ДПтСУ зауважень громадськості та невдалу аргументацію свідчить звіт ДПтСУ про обговорення, опублікований на її сайті[5]. Разом з тим варто зазначити, що керівник відділу правового забезпечення ДПтСУ в рамках діяльності Підкомітету з питань ДПтСУ висловив переконливу готовність спільно з громадськістю погодити належні зміни до Проекту на друге читання, що варто вітати та сподіватись на результативність співпраці[6].

Іншим прикладом «відкочування назад» став підготовлений ДПтСУ проект № 2979 щодо внесення змін до ЗУ «Про попереднє ув'язнення». Ним, inter alia, пропонується скасувати гарантії окремого тримання від осіб, які можуть негативно вплинути на психіку, здоров'я та безпеку осіб, які тримаються під вартою; виключити таке заохочення, як збільшення тривалості прогулянки на одну годину та ін. Зауваження, що надійшли від ХПГ, традиційно були проігноровані[7].

Іншим загальним спостереженням у 2015 р. стала низька кваліфікація Головного науково-експертного управління ВРУ у сфері «пенітенціарних» стандартів. Зокрема, відповідною категорією законопроектів часто займаються експерти В.П. Попович та Н.В. Кідіна. Аналіз їхніх висновків викликає суттєві сумніви щодо знань ГНЕУ у галузі міжнародних стандартів, зокрема стандартів Ради Європи. Наприклад, висновки ГНЕУ на вказані вище шість проектів, розроблених парламентським Підкомітетом з питань ДПтСУ, були прямо протилежними висновкам щодо цих проектів фахівців найвищого рівня Ради Європи[8].

---

1 Детальні зауваження до проекту див.: Човган В. Права в'язнів, у виданні Права людини в Україні: перше півріччя 2015: Наукове видання. За ред.: А. Б. Благої, О. А . Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, 2015. – С. 177–181.– Режим доступу: http://helsinki.org.ua/files/docs/1441698504.pdf, а також– Режим доступу: https:///kh.academia.edu/ChovganЧовганVadymВадим/Papers

2 Детальніше щодо змісту проект та його критики див.: Човган В. О. Реформування кримінально-виконавчого законодавства у світлі міжнародних стандартів (пропозиції та зауваження) / Харків: ТОВ «Видавництво Права Людини», 2014. – С. 28–82. – Режим доступу: http://library.khpg.org/files/docs/1423636043.pdf

3 Низка норм проекту спрямовані на впровадження пробації, а певна їх частина дійсно покращує ситуацію з правами людини.

4 Наприклад, в процесі громадського обговорення проекту 2490а, до ДПтС та Мінюсту були спрямовані зауваження від Консультативної місії ЄС, Громадської ради при ДПтС, а також особисто її голови – А. Мукшименко, ХПГ та ін.

5 Режим доступу: http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/785093

6 Зокрема йдеться про зауваження, що надійшли від ХПГ, а також Консультативної місії ЄС.

7 Детальніше про зауваження та надумані аргументи їх несприйняття див. звіт ДПтСУ. – Режим доступу: http://kvs.gov.ua/zmi/Zauvajennya17122014-2.pdf

8 Висновки не опубліковані, однак наявні у розпорядженні офісу Ради Європи у м. Києві.
Детальний аналіз компетентності ГНЕУ виходить за рамки цієї роботи, однак іншим демонстративним прикладом є надання негативного висновку на пропозицію впровадження механізму умовно-дострокового звільнення довічників, всупереч стандартам ЄСПЛ (напр. Lbszly Magyar проти Угорщини від 20 травня 2014 р. (заява № 73593/10), (Vinter v. the UK (no. 66069/09, 130/10 та 3896/10), Kafkaris v. Cyprus (Grand Chamber, no. 21906/04), Lйger v. France (19324/02), а також рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи (наприклад, Рекомендація Rec(2003)22 щодо умовного звільнення). Умоглядним видається позиція ГНЕУ усунути проблему іншим шляхом: «вважаємо, що досягти мети, про яку йдеться у законопроекті, можна було б, наприклад, шляхом певної «гуманізації» окремих норм КВК, якими врегульовуються порядок і умови виконання та відбування покарання у виді довічного позбавлення волі, а не шляхом внесення запропонованих змін до кримінального законодавства України». Тобто фахівці ГНЕУ по-своєму бачать втілення міжнародного стандарту – обов'язковості наявності реальної перспективи звільнення для довічників – достатньо просто гуманізувати порядок і умови виконання і відбування цього покарання.
Зазначимо, що у особистих розмовах про некомпетентність «пенітенціарних» фахівців ГНЕУ зазначають не тільки громадськість, а й високоповажні науковці, а також представники органів державної влади (в т.ч. ДПтС).

Підзаконні акти

В рамках розробки проекту Плану дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини до проекту Плану за ініціативи громадськості та Консультативної місії ЄС було включено ряд змін, які стосуються пенітенціарної сфери. Багато з цих змін носять глобальний характер та спрямовані на реформування пенітенціарної системи. Серед них – демілітаризація та структурні зміни ДПтСУ, перехід від колективної системи тримання до камерної системи, відновлення зупиненої Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 рр.[1], заходи щодо численних змін національного та відомчого законодавства та ін.[2]

Низку зауважень викликало нове Положення про помилування[3], що є особливо прикрим з огляду на очолення Департаменту з прав помилування головою ГО «Донецький меморіал» О. Букаловим, який приймав участь у процесі розробки Положення, однак змінив своє колишнє бачення необхідних змін у процедурі помилування.

Залишаються без очікуваних змін два базових для діяльності пенітенціарних установ документи – Правила внутрішнього розпорядку СІЗО та установ виконання покарань. В наших доповідях минулих двох років вказується на процес прийняття цих документів без врахування низки зауважень громадськості та науковців[4]. Так само не зазнав змін критикований наказ Мінюсту «Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі» № 1348/5/572[5]. Зауваження до зазначених документів не припинили надходити до ДПтСУ та Мінюсту.

Реформа ДПтСУ

7 жовтня 2015 р. КМУ прийняв Розпорядження № 1066-р «Деякі питання реформування системи функціонування установ виконання покарань та слідчих ізоляторів». У відповідності до документа було вирішено започаткувати процес ліквідації Чернівецької установи виконання покарань № 33. Також Мінюст у двомісячний строк мало внести пропозиції щодо доцільності перенесення СІЗО та УВП за межі мм. Києва, Львова, Одеси і Хмельницького.

Мінюст при цьому розглядає можливість продажу землі, на якій знаходяться СІЗО в центрі міст, що надасть можливість (частково) профінансувати будівництво більш компактних та комфортних установ за межами міст. Серед громадськості існують побоювання, що окреслена діяльність в рамках державно-приватного партнерства з метою побудови нових пенітенціарних установ несе в собі серйозні корупційні ризики, що в кінцевому рахунку може негативно позначитись на дотриманні прав в'язнів. Особливо тривожним є закриття таких установ, як СІЗО без наявності поряд новозбудованих установ, в які можна було б перевести в'язнів. Це може призвести до значних проблем: в'язнів буде переведено до СІЗО інших областей; віддаленість від судів, зниження можливостей безпосередньої участі у судових засіданнях, як наслідок порушення права на належний захист; віддаленість від слідчих, що призводитиме до ускладнень та

---

1 Режим доступу: http://ukrprison.org.ua/expert/1397146062

2 Див. розділ Тематичної підгрупи «Особисті (громадянські) права».– Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/50851

3 Див. детальніше: Човган В. Аналіз нового Положення про порядок здійснення помилування та врахування у ньому пропозицій громадськості. – Режим доступу: http://www.khpg.org/ru/pda/index.php?id=1430478161 , а також: Романов М. Як милують по-новому. – Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1430373089

4 Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1432467551
http://helsinki.org.ua/index.php?id=1398062996

5 Детальніше див.: *Човган В.* Реформування законодавства, що регулює медичне забезпечення засуджених, у виданні Дотримання прав людини у пенітенціарній системі України / К. А. Автухов, А. П. Гель, М. В. Романов, В. О. Човган, І. С. Яковець; за загальною редакцією Є. Ю. Захарова. — Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2014 р. — С. 213–228. – Режим доступу: http://library.khpg.org;
Ащенко О. М., Човган В. О. Українське пенітенціарне законодавство у світлі стандартів Комітетів проти катувань ООН та Ради Європи / О. М. Ащенко, В. О. Човган; передм. М. М. Гнатовського; за заг. ред. Є. Ю. Захарова. — Харків: Права людини, 2014 р. — С. 72–88. – Режим доступу: http://library.khpg.org/http://helsinki.org.ua/files/docs/1413663568.pdf

затягування процесу слідства; віддаленість від домівки, складнощі для родичів у здійсненні візитів, продуктових передач та ін.

Варто також зазначити, що 22 червня 2015 р. перший заступник міністра юстиції Н.Севостьянова оголосила про наміри уряду законсервувати або ліквідувати 19 в'язниць, діяльність яких є «економічно недоцільною». Такі кроки повинні бути серйозно спланованими, адже, не дивлячись на суттєве зниження числа в'язнів останніми роками, закриття окремих установ може призвести до непропорційності територіального розподілу в'язнів (що, серед іншого, може призвести порушення права на приватність через віддаленість від домівок) та перенаселеності у окремих установах[1].

19 листопада Мінюст прийняв Наказ № 337/7 «Про створення робочих груп з оптимізації функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України». Цим наказом були затверджені склади чотирьох робочих груп з оптимізації структури та штатної чисельності ДПтСУ та її територіальних органів, з аналізу державних закупівель в ДКВС України, з аналізу ефективності функціонування підприємств установ виконання покарань і з опрацювання питання будівництва сучасних європейських установ виконання покарань та слідчих ізоляторів.

Під час першого засідання з оптимізації структури та штатної чисельності ДПтСУ та її територіальних органів йшлося головним чином про питання доцільності продовження існування ДПтСУ як автономної структури та можливість її включення у вигляді кількох департаментів до складу Міністерства юстиції; про об'єднання управлінь ДПтСУ у міжрегіональні управління (по дві–три області кожне); необхідність побудови нових пенітенціарних установ та деконструкцію старих; потребу зменшення кількості персоналу та в'язнів, більш широке застосування покарань, не пов'язаних з ізоляцією.

Вищезазначене свідчить про перші кроки у напрямку до реформування пенітенціарної сфери. На фоні реформаційних процесів у інших сферах, пенітенціарна реформа є запізнілою, однак не менш актуальною. Очевидно, що серед робочих груп не вистачає групи щодо впровадження міжнародних стандартів та забезпечення прав людини. В будь-якому випадку саме започаткування реформи за ініціативи Н. Севостьянової можна тільки вітати.

Доповідь Комітету з запобігання катуванням

У 2015 р. були опубліковані попередні зауваження, а також доповідь КЗК щодо його візиту в Україну з 9 по 16 вересня 2014 р. У цих документах йдеться про тривожні висновки делегації КЗК стосовно катувань та неналежного поводження у харківських колоніях № 25 та № 100. Про неадекватну реакцію національної влади на попередні зауваження Комітету з цього приводу нами вже писалось раніше[2].

Як свідчать подальші відповіді уряду, а особливо нещодавно опублікована додаткова відповідь уряду[3], національна влада за старою доброю традицією не знайшла жодних проблем у функціонуванні виправних колоній № 25 та № 100. Вказана додаткова відповідь зводиться до інформування Комітету, що вжито ряд заходів, однак ніяких порушень не виявлено і всі дії відповідають чинному законодавству, а також про відсутність будь-яких проваджень щодо відповідальності персоналу цих установ. Показовою є згадка у цьому документі про вихід на пенсію колишнього начальника колонії № 25 В. Г. Хирного , а також те, що керівника колонії № 100 було призначено керівником іншої харківської установи № 43, хоча ці обидві особи, як вважається, були особисто причетні до катувань та мали б понести відповідальність за це[4]. Разом з тим кату-

---

[1] Проміжний альтернативний звіт Української Гельсінської спілки з прав людини щодо виконання рекомендацій, наданих Комітетом ООН проти катувань за результатами розгляду шостої періодичної доповіді України (CAT/C/UKR/6)/ А. Б. Блага, О. А. Мартиненко, І.О. Теличкін, В.О. Човган; за заг. ред. А. П. Бущенка: Науково-практичне видання / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К., КИТ, 2015. – С. 21–22. – Режим доступу: http://helsinki.org.ua/files/docs/1441698504.pdf

[2] Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1421181824

[3] Режим доступу: http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2015-24-inf-add1-eng.pdf

[4] Режим доступу: http://khpg.org/index.php?id=1382718737
http://ua.racurs.ua/391-ievropeyskyy-sud-uv-yaznenyh-ne-mojna-prymushuvaty-donosyty-odyn-na-odnogo

вання та неналежне поводження в цих установах продовжуються, про що свідчили моніторингові візити ХПГ, а також візити Національного превентивного механізму.

Виконання рішень Європейського суду у пенітенціарній сфері

Як свідчить наш детальний аналіз, в Україні продовжується неналежне виконання рішень ЄСПЛ у пенітенціарній сфері[1]. Заходи, що спрямовані на виконання цих рішень, не відображають вимог, що містяться у них, та, найчастіше, є віддаленими від потенційних ефективних результативних кроків у цьому напрямку.

Оскільки переважна більшість скарг до ЄСПЛ стосується тримання в неналежних умовах, то Україну цілком вірогідно може очікувати прийняття пілотного рішення у зв'язку із відсутністю ефективних превентивних[2] та компенсаційних заходів[3] для жертв катувань та іншого неналежного поводження, як це вимагається у контексті статті 13 Конвенції.

З огляду на це фахівці Ради Європи розробили ґрунтовну доповідь щодо того, як в Україні можна закріпити відповідні превентивні та компенсаційні заходи[4]. Також 12 жовтня 2015 р. наказом Міністра юстиції України № 283/7 створено міжвідомчу робочу групу задля вирішення проблеми. В рамках роботи цієї групи Консультативною місією ЄС попередньо підготовлено відповідний проект закону, який враховує кращі практики окремих країн ЄС та практику ЄСПЛ. Варто вітати цю роботу та наголосити на необхідності якнайшвидшої появи її кінцевих результатів.

Незаконне насильство, масові побиття

В порівнянні з попередніми роками рівень незаконного насильства з боку пенітенціарного персоналу до в'язнів дещо знизився. В першу чергу, це пов'язано з посиленням громадського контролю в установах ДПтСУ в рамках НПМ під патронатом Омбудсмена, а також після ухвалення ВРУ змін до статті 24 КВК України, що надало змогу представникам громадськості, в групі з журналістами і лікарями, здійснювати візити без попереджень в заклади позбавлення волі.

На початку березня 2015 р. представники ХПГ здійснили моніторинговий візит без попередження до Бердянської ВК-77 з метою перевірки інформації про побиття 13 засуджених, що прибули до цієї колонії відбувати покарання черговим етапом[5]. Було встановлено застосування до засуджених, які прибули етапом 27 лютого, гамівних сорочок та спецзасобу «Терен-4», наручників та гумових кийків ПР-73, що підтверджено записом в журналі застосування спеціальних засобів. Зі слів засуджених, вони відмовлялись виходити із автозаку, який доставив їх на територію ВК-77, і, відповідно, виведення їх зі спецтранспорту відбулось із застосуванням сили і спецзасобів. Результати, які вдалося зафіксувати на сьомий день після інциденту, свідчать про непропорційне й невиправдане застосування сили. В одного з 13 засуджених виявлено розбиту голову і гематому в області вуха, що дозволяє зробити припущення про нанесення ударів в область голови спецзасобами під час виведення засуджених з спецавтотранспорту або відразу після цього, хоча таке застосування спецзасобів категорично заборонено.

1 Аналіз щодо виконання рішень за 2011–2012 роки: – Режим доступу: http://khpg.org/index.php?id=1370666586 та за 2013–2014 роки: – Режим доступу: http://www.khpg.org/index.php?id=1435471096

2 Заходи, спрямовані на припинення та недопущення неналежного поводження у майбутньому.

3 Заходи, спрямовані на відшкодування жертвам неналежного поводження, які можуть полягати як у грошовій компенсації так і, наприклад, у зменшенні строку відбування покарання.

4 Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/suddi_vssu_vzjali_uchast_u_obgovorenni_ekspertnih_visnovkiv_predstavnikiv_radi_jevropi_cshodo_preven.html

5 Деталі щодо результатів візиту. – Режим доступу: http://khpg.org/index.php?id=1425661739

У 2015 р. практично припинилася практика використання спецпідрозділів ДПтСУ для обшуків, масового побиття і знущання над засудженими. Разом з тим залишилися подібні практики з боку так званих «звідних загонів» із працівників інших установ виконання покарань.

11 листопада правозахисна група «Січ» повідомила про масове побиття в'язнів у Дніпропетровському СІЗО[1]. Близько 20 осіб вчинили акти членоушкодження. Адміністрація установи не давала доступу до установи правозахисникам і журналістам. Зі слів речника обласного управління ДПтСУ, ситуація сталася як наслідок небажання в'язнів підпорядковуватись законним вимогам під час обшуку. Відомо, що до установи вдалося потрапити представнику Омбудсмана. Деталі щодо розслідування поки що невідомі.

27 лютого 2015 р. після прибуття чергового етапу до Бердянської виправної колонії (№ 77), до кількох засуджених була застосовна фізична сила. Відповідна спостережна комісія зафіксувала брутальні порушення прав людини, особливо щодо засудженого М. Молокова[2]. За вказаними фактами Омбудсманом направлено лист до Генпрокуратури із вимогою проведення ефективного розслідування[3].

АР Крим, Луганська та Донецька області

На території АР Крим, на момент окупації російськими військами, у чотирьох установах ДПтСУ утримувалося близько 3 900 в'язнів, яким примусово було нав'язане російське громадянство. Фактично, Російська Федерація взяла на себе відповідальність за життя і здоров'я цих людей.

Що стосується тимчасово окупованих територій Донецької і Луганської областей, Україна не потурбувалася про своїх громадян і не забезпечила евакуацію осіб, що самостійно не змогли залишити заклади ДПтСУ. Якщо у персоналу цих установ був вибір – залишитися чи перебратися на безпечну від бойових дій територію, то у в'язнів такого вибору не було. По суті, держава залишила щонайменше 15 тисяч своїх громадян в Луганській і Донецькій областях напризволяще. При цьому зі слів засуджених і персоналу, що залишився працювати в Донецькій області, вони певний час підтримували комунікацію з центральним управлінням ДПтСУ і навіть отримували заробітну плату.

З Луганської області, де діє декілька терористичних угруповань, до нас надходили скарги на катування і знущання з боку терористів, примушування брати зброю і воювати на боці сепаратистів. Відомі випадки звільнення засуджених, в тому числі і довічно позбавлених волі, за умови підтримки ними бойовиків зі зброєю в руках.

Також продовжували фіксуватися випадки обстрілів в'язничних установ – 6 лютого 2015 р. о 13:18 год. громадська приймальня ХПГ отримала таке повідомлення з Єнакіївської виправної колонії № 52 Донецької області. Засуджений Т. повідомив: «Сейчас идет минометный обстрел, осколки летят по нам, весь второй этаж выбивает двери, чтобы их перевели на первый этаж, чтобы спрятаться. Контролеры делают вид, что их нет, а оперативник Хаустов Руслан Олегович вместе с контролерами сидят в подвале (спрятавшись), а к нам пришел и говорит, чтобы мы не волновались и прятались под нары. А на днях к нам попали ракеты из «града». Попали в столовую, она вся разрушена, один человек убит, второй в реанимацию попал».

Із Чернухинської виправної колонії № 23 надійшло повідомлення засудженого М.: «Заехали несколько джипов в зону и выгрузили трупы осужденных, которых вчера отпустили. В самом центре поселка артиллерия, с двух сторон идут уличные бои. Было всего 380 человек. Когда начали бомбить, персонал открыл ворота и сами убежали. Те, которые вышли– человек 300– попали под обстрел на поражение с блокпоста «ЛНР», потом в омоновских бобиках привезли трупы и на видео все это снимали. Кассетные бомбы зале-

[1] Режим доступу: http://hromadskeradio.org/2015/11/12/pravozahysnyka-povidomyly-pro-masovi-pobyttya-u-dnipropetrovskomu-sizo
[2] Режим доступу: http://www.sposterejni.ru/sposterejni/zapobl/482-77.html
[3] Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/20315-wu-u-penitentsiarnix-ustanovax-zaporizkoii-oblasti-vstanovleno-nizku-poru/

тают, трупы лежат на дорогах. Так вот и у нас вот-вот сорвет крышу. Я вообще весь желтый, печенка больная, наверное – желтуха, медикаментов нет».

Поселення Чернухино розташоване в 65 км від Луганська – на кордоні між самопроголошеними «ЛНР» і «ДНР». Через бойові дії населення евакуйоване. За попередньою інформацією, в Чорнухинську виправну колонію № 23 вже повернулось 83 засуджених, які, рятуючи життя під час активних обстрілів у період з 8 по 10 лютого 2015 р., залишили територію установи. Також повідомлялося, що частина засуджених, яка відбувала покарання в цій колонії та скоїла втечу під час її обстрілу, самостійно дісталася до блокпостів Національної гвардії України, де проходило відповідне документування. До Артемівської установи виконання покарань № 6 (Донецька обл.) співробітниками правоохоронних органів було доставлено та наразі перебуває 23 таких особи.

Варто зазначити, що намагання евакуації засуджених навіть шляхом спроб переговорів із терористами Донецької та Луганської області не мали результату навіть при активній участі у переговорному процесі офісу Омбудсмана[1]. З огляду на глобальність проблеми порятунку в'язнів явно не вистачає уваги на найвищому політичному рівні, зокрема і під час Мінського процесу. Хоча відомо, що це питання неодноразово порушувалося в рамках роботи Громадської ради при ДПтСУ, а також народним депутатом І. Геращенко, яка приймає участь у Мінських переговорах.

Переслідування за скарги

За 2015 р. правозахисниками ХПГ були здійснені близько тридцяти моніторингових візитів без попереджень в установи ДПтСУ різного рівня безпеки та був констатований ряд порушень прав людини.

Найбільш серйозним порушенням виявилося переслідування осіб в кримінальному порядку за оскарження дій (бездіяльності) адміністрації. Так, в деяких випадках на засуджених накладалися дисциплінарні стягнення, а після поміщення засудженого в приміщення камерного типу повідомляли про підозру у скоєнні злочину, передбаченого статтею 391 КК України.

В рамках моніторингових візитів ХПГ спільно з журналістами телеканалу «2+2» програми «Люстратор 7/62 спецпроект» вдалося зупинити таке кримінальне переслідування стосовно засудженого Цвілого О. у виправній колонії № 69. Стосовно нього в Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР) були внесені відомості про скоєний ним в місцях позбавлення волі злочин, кваліфікований за статтею 391 КК України.

У виправній колонії № 89 (Дніпропетровська обл.) в рамках моніторингового візиту ХПГ спільно з журналістом Інформаційного агентства «Поряд з вами» вдалося припинити кримінальне переслідування стосовно засудженого О. Левицького, що відбуває покарання в виправній колонії № 89, після внесення відомостей в ЄРДР про скоєння ним злочину, передбаченого статтею 345 КК України (погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу).

Проте хотілося б зазначити, що це лише поодинокі випадки, коли система відступається від переслідування засудженого, що наважився скаржитися на дії (бездіяльність) персоналу. Наприклад, Володимир Бордун звільнився по закінченню строку покарання. Загальний строк позбавлення волі склав 18 років. В. Бордун мав звільнитися ще три роки тому, в 2012 р., по закінченню 15-річного строку, але його засудили ще на три роки за статтею 391 КК України через скарги на дії персоналу Олексіївської виправної колонії № 25 (м. Харків).

Право на працю

В рамках моніторингового візиту в жіночу виправну колонію № 14 (м. Одеса) представниками ХПГ були зафіксовані брутальні порушення прав людини.

[1] Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/5815-yg-za-initsiativi-valeriii-lutkovskoii-zdijsneno-drugu-peredachu-zasudzhe/

Жінки скаржилися, що працюють в нічну зміну, залишаються на наднормову роботу. За невиконання норм виробітку вони переслідуються в дисциплінарному порядку, в тому числі і шляхом поміщення в ДІЗО та ПКТ. При цьому заробітна плата за місяць роботи в швейній майстерні після усіх відрахувань (аліменти, цивільний позов, виплати на харчування і тримання) складає від 1 грн. 85 коп. до 150– 175 грн. Жінки скаржилися, що за такі гроші не можуть забезпечити себе навіть предметами першої необхідності та особистої гігієни, при тому, що з боку персоналу вони не отримують навіть самого необхідного.

Так само в рамках моніторингового візиту до Стрижавської виправної колонії № 81 було виявлено порушення права на працю, а саме неналежне фіксування відпрацьованого робочого часу засуджених, мізерна зарплата (іноді біля кількох десятків гривень), ділення однієї мінімальної зарплати на кількох засуджених.

За результатами візитів ХПГ до установ виконання покарань № 25, № 100 (Харківська область), № 70 (Бердичів Житомирської області), № 58 (Ізяслав Хмельницької області) та інших були виявлені системні та масові порушення трудових прав засуджених. Зокрема, йдеться про відсутність офіційного закріплення трудових відносин із засудженими, відсутність реєстрації працюючих засуджених у відповідних органах – податковій інспекції, пенсійному фонді тощо. Також виявлені приховані цехи виробництва (наприклад, у колонії № 100), праця в небезпечних умовах, без спеціальних засобів захисту та ін.

Рекомендації:

1. Верховній Раді України:

– прийняти та підтримувати проекти законів у пенітенціарній сфері, які були розроблені та розробляються в рамках Підкомітету ВРУ з питань ДПтСУ;

– не допустити прийняття законопроектів № 2490а та № 2979 без внесення до них змін задля недопущення ними порушень прав людини.

2. Президенту України:

– вжити заходів з метою евакуації чи переведення в'язнів з непідконтрольних територій.

3. Міністерству юстиції України:

– пріоритезувати права людини у процесі пенітенціарної реформи;

– завершити процес підпорядкування ДПтСУ безпосередньо Міністерству юстиції, як цього вимагає Резолюція ПАРЄ № 1466 (2005);

– створити окрему робочу групу щодо реформ у сфері прав в'язнів з переважанням у її складі представників громадськості;

– вжити заходів для належного виконання стандартів КЗК та рішень ЄСПЛ у пенітенціарній сфері з урахуванням зауважень громадськості;

– врахувати зауваження громадськості щодо підзаконних актів, які стосуються пенітенціарної сфери (Правила внутрішнього розпорядку СІЗО, установ виконання покарань та ін.);

– демілітаризувати ДПтСУ.

4. Державній пенітенціарній службі України:

– виконати рекомендації минулорічних доповідей, які не були виконані;

– вжити заходів для недопущення непропорційного індивідуального та колективного застосування сили персоналом установ ДПтСУ;

– вжити заходів із евакуації в'язнів з непідконтрольних територій;

– заборонити допуск в'язнів до роботи без укладання трудового договору;

– зупинити практику залучення в'язнів до праці в неналежних умовах та за мізерну зарплату;

– ініціювати та сприяти змінам до підзаконних нормативних актів у пенітенціарній сфері, які критикувалися громадськістю протягом останніх років;

– виконати невтілені рекомендації Комітету із запобігання катуванням та рішень ЄСПЛ у пенітенціарній сфері.

5. Департаменту з питань помилування Адміністрації Президента:

– змінити Положення про помилування з урахуванням рекомендацій громадськості.

Наукове видання

За загальною редакцією: Аркадій Бущенко
Олег Мартиненко

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ — 2015

Доповідь правозахисних організацій
Українська Гельсінська спілка з прав людини

Компютерний дизайн і верстка *І. В. Котлінська*
Редагування *В. В. Таранюк*
Коректор *Л. В. Голубовська*

Формат 60x84/8. Ум. друк. арк. 32,5. Тираж 100 прим. Зам. № 416.

Видавнича компанія «КИТ»
вул. Фрунзе 19–21, м. Київ, 04080, тел.: (044) 417- 21-72, 417-53-70
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №461 від 23.05.2001.