
ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2014



ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ
ХАРКІВ
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2015

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

При оформленні обкладинки використано
скульптуру Алекса Савранського «Нестерпна тяжкість прозоріння»
(www.petik.com)

Художник-оформлювач
Борис Захаров

Загальне редагування:
Олег Мартиненко, Євген Захаров



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 Фондації «Інститут Відкритого Суспільства»
у співпраці з Ініціативою Прав Людини Фондацій
«Відкритого Суспільства»

Права людини в Україні — 2014. Доповідь правозахисних організацій /
П68 За ред.: О. А. Мартиненка, Є. Ю. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав
людини. — Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. — 340 с.

ISBN 978-617-7266-28-9

У книзі розглядається стан з правами людини в Україні у 2014 р., досліджений різними правозахисними неурядовими організаціями та фахівцями у цій сфері. Кожен розділ книги містить аналіз порушень того чи іншого права в 2014 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, 2015
© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2015
© Б. Є. Захаров, художнє оформлення, 2015

ВІД УЖИДАЧІВ

Ця доповідь присвячена стану з правами людини і основними свободами в Україні в 2014 році. Вона складається з двох частин — «Громадська оцінка державної політики у сфері прав людини» та «Дотримання прав людини і основоположних свобод». Ми суттєво змінили склад доповіді, намагаючись передати особливості нової ситуації з правами людини в переламному для країни 2014 році: маємо три різних реальності — в Криму, на територіях Донбасу, контрольованих так званими «народними республіками», і решті регіонів країни. Водночас розділи, присвячені окремим правам та свободам, стан здійснення яких суттєво покращився внаслідок Революції гідності (свобода вираження поглядів, свобода зібрань та інші) до доповіді цього року не включені.

Українська Гельсінкська спілка з прав людини (УГСПЛ) висловлює щире подяку за всебічну допомогу у створенні цієї доповіді:

Організаціям, матеріали яких були використані:

- ВГО «Національна Асамблея інвалідів України»;
- Всеукраїнська Благодійна Фундація «Право на Захист»;
- Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України» (КВУ);
- Громадська організація «Регіональний центр прав людини»;
- Громадська організація «Харківська правозахисна група» (ХПГ);
- Громадська організація Центр «Соціальна дія» (Київ);
- Громадянська мережа «Опора»;
- Інститут правових досліджень і стратегій (Харків);
- Інститут релігійної свободи (Київ);
- Інститут філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України;
- Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда — Україна» (Київ);
- Центр громадянських свобод (Київ);
- Центр досліджень правоохоронної діяльності;
- Центр політичних і правових досліджень «СІМ» (Львів);
- Центр політико-правових реформ (Київ).

Авторам і співавторам окремих розділів та дослідникам, матеріали яких були використані:

Олена Ащенко, Андрій Бега, Дементій Білий, Олексій Бобров, Катерина Бороздіна, Наталія Бочкор, Олександр Букалов, Максим Васін, Дмитро Вовк, Світлана Ганнушкіна, Віталій Грень, Євген Григоренко, Андрій Діденко, Яна Заїкіна, Олександр Заєць, Сергій Заєць, Борис Захаров, Євген Захаров, Маріанна Євсюкова,

Ольга Калашник, Денис Кобзін, Людмила Ковальчук, Роман Куйбіда, Олександр Лапін, Катерина Левченко, Марина Легенька, Лариса Магдюк, Роман Марабян, Олег Мартиненко, Олександра Матвійчук, Валентина Мудрик, Олександр Павліченко, Андрій Пеньков, Андрій Роханський, Юрій Решетніков, Всеволод Речицький, Олена Ріга, Тетяна Руда, Олександр Саган, Дар'я Свиридова, Михайло Таракало, Геннадій Токарев, Руслан Тополевський, Ірина Федорович, Ольга Цейтліна, Вадим Човган, Максим Щербатюк, Володимир Яворський, Ірина Яковець.

Ця доповідь була б неможливою без сприяння і допомоги Марії Авдеєвої, Лариси Байди, Марини Висоцької, Катерини Галенко, Леся Герасимчука, Володимира Глуценка, Володимира Деркачова, Бориса Захарова, Ксенії Карагяур, Анни Колесник, Галини Койнаш, Віталія Кучинського, Ірини Лук'яненко, Олега Мірошниченка, Едуарда Парамонова, Максима Петрова, Марії Поліщук, Сергія Поліщука, Дар'ї Рублінецької, Олександра Савранського, Віталія Свяцького, Олени Степанової, Віктора Столяренка, Іраїди Фесенко, Олега Шатохіна, Марії Шутальнової, Ганни Ющенко, Еліни Яковлевої.

Окрему подяку висловлюємо Уряду Швеції та Фундації «Інститут Відкритого Суспільства», які надали фінансову допомогу для підготовки цієї доповіді.

Ця публікація здійснена за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку та Фундації «Інститут відкритого суспільства». За зміст публікації відповідає виключно Українська Гельсінська спілка з прав людини і її не можна вважати такою, що відбиває позицію уряду Швеції, Шведського агентства міжнародного розвитку та Фундації «Інститут відкритого суспільства».

Аркадій Бущенко, Олег Мартиненко

Розділ I

**ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
В СФЕРІ ПРАВ
ЛЮДИНИ**



ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

В БЕРЕЗНІ-ЛИСТОПАДІ 2014 р.:

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Несумісність внутрішньої політики держави з інтересами українців вилилася у відкрите протистояння з владою після її відмови від інтеграції країни з Великою Європою, спочатку мирне, а після застосування державою сили і вбивства мирних демонстрантів — в збройне. Український народ явочним порядком здійснив своє природне, ніде в українському законодавстві не сформульоване, право на повстання проти політичного режиму, який узурпував владу, використовував її виключно для власного збагачення, репресуючи усіх своїх опонентів, грубо порушуючи права людини та основоположні свободи. Українці в черговий раз продемонстрували, що для багатьох з них свобода, справедливість, честь і гідність важать більше, ніж власне життя. Ці події отримали в Україні й світі назву «революція гідності».

Дух Майдану, бажання змін значною мірою визначали дії нової адміністрації, яка сформувалася після перемоги і, безперечно, мала позитивні інтенції щодо реформування країни, зокрема, і в царині прав людини. Проте окупація Криму російськими військами, штучно організовані сепаратистські рухи на Сході, які поступово перетворилися на збройну агресію, і повномасштабний військовий конфлікт з Російською Федерацією в Донецькій та Луганській областях відсторонили проблеми прав людини на другий план. У кращому випадку їхнє вирішення перенесли на майбутні мирні часи, в гіршому — зміни в законодавстві та практиці, які спостерігалися, за деякими виключеннями, ще й загострювали існуючий стан реалізації прав людини та основоположних свобод.

Загалом можна констатувати, що нова адміністрація часто нехтувала принципом верховенства права і порушувала Конституцію, керуючись політичною доцільністю. Ці порушення в перші дні після перемоги можна виправдати: революція завжди ламає стару правову систему і створює нову. Були необхідні швидкі дії, спрямовані на встановлення керованості держави. Згідно Конституції, за відсутності президента виконуючий його обов'язки голова ВРУ не може призначати міністрів оборони, іноземних справ, голову СБУ, звільняти та призначати голів обласних державних адміністрацій, вносити кандидатуру прем'єр-міністра тощо. Але не можна було залишати країну без органів влади, і так вчинити було необхідно. Але ж порушувати далі

¹ Розділ підготовлений Є. Захаровим, директором ГО «Харківська правозахисна група».

Конституцію та закони заради вигаданої політичної доцільності не можна! Проте саме це відбувалося.

Порушував Конституцію ухвалений 21 лютого Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Адже ст. 85 чинної (на момент ухвалення цього Закону) Конституції України, яка містить в собі перелік парламентських повноважень, не передбачає жодної можливості для «відновлення дії <...> Конституції України» шляхом однократного парламентського голосування. Як зазначається у ст. 85 Основного Закону, до повноважень Верховної Ради України (в плані можливих модифікацій Основного Закону) відноситься «...внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції». Очевидно, що цей порядок є виключним за своїми процедурними параметрами, тривалим і складним.

Крім того, як стверджується у ст. 5 Конституції України, «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Останнє, як підказує формальна логіка і здоровий глузд, означає, що всі зміни до Конституції, які втілюють в собі або суттєво зачіпають елементи конституційного ладу України, мають ухвалюватися **виключно** народом на всеукраїнському референдумі.

Цю, підкреслену свого часу Богданом Футеєм, обставину слід вважати універсальною зобов'язуючою. Строго кажучи, названої обставини цілком достатньо, щоб Конституційний Суд за будь-яких інших умов не міг погодитись з ухваленням конституційної реформи 8 грудня 2004 р. через суто парламентське голосування. Крім того, конституційний законопроект № 2222-IV був проголосований парламентом в пакеті з ординарним законопроектом та постановою Верховної Ради України, що призвело до юридично неприпустимого зворотного керування — стану, коли тексти ординарного закону і постанови безпосередньо впливали на характер Конституції України. Схоже, що лише невисокий рівень правової культури в Україні дозволив обговорювати тему «зради» Конституційного Суду України, а також порушення конституційними суддями у цьому випадку своєї присяги.

Парламент почав підміняти собою судову владу. Не можна було звільняти за порушення присяги суддів Конституційного Суду, які голосували в вересні 2010 р. за скасування закону про зміни до Конституції; не можна було доручати ГПУ відкрити кримінальне провадження за фактом винесення цього незаконного антиконституційного, як вважали 307 нардепів, рішення! Присвоївши собі повноваження Вищої ради юстиції (ВРЮ), парламент вчинив незаконно.

Так само не можна було парламенту звільняти політв'язнів (хіба що за єдиним виключенням — звільнення Ю. Тимошенко), оскільки такі рішення може ухвалити тільки суд, переглянувши відповідні справи. Парламент міг би повернути усі повноваження Верховному Суду, які він мав до 2010 р. і забезпечити механізм перегляду таких справ в порядку виключного провадження, наприклад, за зверненням Уповноваженого ВРУ з прав людини. Замість цього Верховна Рада ухвалила закон про індивідуальну амністію — дуже сумнівна правова конструкція! — щоб виправдати свої дії.

І в подальшому спостерігалися постійні порушення Конституції і принципу верховенства права, зневага до судової влади і бажання керувати нею, орієнтуючись на політичну доцільність. В результаті маємо констатувати — конституційне зако-

нодавство понівечене, правова система є розбалансованою. Єдиним виходом вбачається ухвалення нової Конституції і подальша переробка на її основі ординарного законодавства та, відповідно, практики. Розробникам нового конституційного проекту слід орієнтуватися не на косметичні поправки, а на докорінну зміну Конституції України. Її основу має скласти сильна держава, відповідальний уряд і верховенство права. Проте поки що конституційна реформа загальмована. Зміни до Конституції, запропоновані Президентом, були явно невдалими, і навіть не розглядалися парламентом.

Жодна з інших необхідних реформ в сфері прав людини — судова, кримінальної юстиції, освітня тощо — фактично не зрушила з місця. Єдиним виключенням було ухвалення нового закону про прокуратуру. Законопроект про пробацію, підготовлений до другого читання, який необхідно ухвалювати, все відкладається й відкладається. Давно чекає на розгляд проект Кодексу про кримінальні проступки. Набуття ним чинності одразу розвантажило би слідчих, які зараз просто завалені справами. Але його чомусь гальмують. Закон про відновлення довіри до судової влади не досяг мети заміни голів судів, 87% з них знов переобралися на посади відповідно до цього закону, але вже «демократичним шляхом». Невдалі реформи в інших галузях — пенсійній, медичній та інших — потребують справжнього реформування цих сфер заново.

Наприкінці березня — на початку квітня на розгляд парламенту було внесено 4 законопроекти про люстрацію, які неможливо поєднати, до того ж, парламент вочевидь не хоче ухвалювати такий закон. Пізніше був внесений законопроект «Про очищення влади», який є спробою поєднати чотири попередні, однак його підхід видається швидше популістським, а певні його положення суперечать рекомендаціям Ради Європи, практиці Європейського суду з прав людини в люстраційних справах та принципам міжнародного права. Зокрема, він передбачає тотальне звільнення усіх без винятку посадових та службових осіб, що є явно необґрунтованим, багато його процедур закладають системні порушення прав людини². Проте 14 серпня він був прийнятий в першому читанні. Було подано більше 400 зауважень, але законопроект був проголосований в цілому 16 вересня, при цьому нардепи взагалі не мали тексту законопроекту, за який проголосували під тиском вулиці! Чи були враховані зауваження та які саме — залишилося невідомим. Текст ухваленого закону з'явився на порталі Верховної Ради тільки 26 вересня. Такими діями в Україні просто знищується парламентаризм як такий. Тим не менше Президент підписав цей закон.

Продукуються законопроекти, що мають на меті зробити ефективнішою боротьбу з сепаратизмом, наприклад, законопроекти «Про превентивне затримання», «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (про посилення відповідальності за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України)», про десепаратизацію, про особливий режим досудового розслідування в районі АТО та інші, але вони — всі! — порушують Конституцію та міжнародні стандарти прав людини. Так, наприклад, згідно із першим законопроектом органам внутрішніх справ і служби безпеки фактично надається право без відкриття кримінального провадження протя-

² Детальніше див. <http://khpg.org/index.php?id=1407914802>

гом 30 діб утримувати людину під вартою. При цьому на особу не поширюватимуться норми КПК України, її статус не буде чітко визначеним, на неї не поширюватиметься комплекс прав, спрямованих на захист осіб, щодо яких застосований запобіжний захід «тримання під вартою». Затримана особа також не матиме жодної можливості змінити своє становище на підставі норм КПК України про зміну запобіжного заходу, оскільки «превентивне затримання особи» не буде вважатися запобіжним заходом. У другому законопроекті безпідставно запроваджується відмова від принципу давності притягнення до кримінальної відповідальності за ряд злочинів проти основ національної безпеки, а також новий максимальний розмір у 12 років позбавлення волі для нижньої межі кримінального покарання. Це ті недоліки, які рано чи пізно доведеться виправляти.

Слід відзначити ухвалення прогресивних змін до Кримінально-виконавчого кодексу, які сприяли відкритості установ виконання покарань: тепер право безперешкодних візитів туди мають депутати парламенту, їхні помічники і разом з ними лікарі та журналісти. Ці зміни також покращили можливість телефонного зв'язку засуджених з їх рідними та дозволили тривалі побачення для довічно позбавлених волі.

Виникла нова для країни проблема внутрішньо переміщених осіб (ВПО, Internally displaced persons) з Криму та Донбасу. Внаслідок окупації Криму та військової агресії на Донбасі великі групи мешканців цих регіонів країни були змушені залишити свої домівки, рятуючись від політичних переслідувань та насильства за підтримку єдності України. В червні великі групи мешканців Слов'янська, Краматорська, Горлівки та інших міст, на території яких загострився військовий конфлікт, переїхали до Харкова, Києва, Дніпропетровська та інших місцевостей, рятуючись від військових дій. В липні-серпні почалася велика міграція з міст військових дій Луганської області. Держава виявилася неготовою для нових випробувань, всі проблеми ВПО взяли на свої плечі численні волонтери та місцева влада. Підготовлений громадськістю законопроект «Про вимушених переселенців в Україні», який отримав схвальні відгуки міжнародних і національних експертів, був відкинутий парламентом, і замість нього 19 червня був ухвалений значно більш простий закон, який вирішував тільки питання обліку ВПО і не був спрямований на вирішення їхніх проблем. Під тиском громадськості Президент пізніше ветоував цей закон. Громадськість у співробітництві з владою та міжнародними організаціями підготувала новий законопроект, але його прийняття відбулося тільки 20 жовтня, а підписання Президентом — 22 листопада. Облік ВПО ведеться погано, зокрема, не враховуються ті, хто повернувся на звільнені території. Приблизно половина ВПО не реєструється взагалі. Станом на 5 грудня в країні було 513 998 зареєстрованих ВПО.

В цілому слід визнати, що, незважаючи на численні помилки, новій адміністрації протягом 22 лютого — 30 листопада вдалося подолати політичну та економічну кризу, заново створити боєздатні збройні сили та органи безпеки, створити та підготувати добровольчі батальйони територіальної оборони, які разом із Національною гвардією та спецпідрозділами МВС рятували країну, не допустити географічного розширення конфлікту з РФ за межі Донбасу, успішно провести позачергові вибори Президента 25 травня та позачергові вибори парламенту 26 жовтня. Значно успішнішою та ефективнішою стала співпраця урядових та муніципальних органів з громадськістю. Значний розвиток отримала волонтерська діяльність, яка показала приклади

кращих зразків громадської солідарності. Водночас військовий конфлікт, який забирає усі сили та кошти, інерція політичної системи, корупція в державних та місцевих органах, відсутність реформ не дають можливості для розвитку країни, яка зовсім недалеко відійшла від олігархічного режиму Януковича, через що залишаються актуальними численні загрози для прав людини та основоположних свобод.

ДОТРИМАННЯ ОСОБИСТИХ ПРАВ

Застосування сили, до якого були змушені вдаватися захисники Майдану в Києві, смерть значної кількості людей, загальний ажіотаж та ейфорія перших днів після революції, велика кількість зброї на руках призвели до сильного зниження імунітету проти насильства. У ці дні панували вимоги людей зі зброєю виконувати виключно їх накази, неконтрольована масова перевірка документів, підпали будинків, самосуди, стовпи та коридори ганьби, цькування родин відомих регіоналів, іноді безпідставне побиття людей просто без будь-якої причини. Міліція ж була дезорієнтована і бездіяльна. Учасники штучно організованих сепаратистських рухів на Донбасі та в Харкові стали здійснювати насильницькі дії, тільки значно більше і жорстокіше, імітуючи коридори ганьби і вчиняючи жакливі побиття прихильників Євромайданів. Як уже вказувалося, лідери самопроголошених ДНР та ЛНР зробили буденною практикою переслідування спочатку проукраїнських громадських діячів, а потім просто всіх, хто їм не подобався чи заперечував їх дії. Люди, які щодня зникали без вісті, потім виявлялися або розстріляними, або утримуваними в підвалах захоплених сепаратистами будівлях державних установ — СБУ, МВС та інших — в Слов'янську, Луганську, Донецьку, Горлівці та інших містах. Умовою звільнення викрадених людей був викуп — чи за певну суму, чи за автівку або інше майно. Загалом відомо про більше, ніж 400 випадків насильницьких зникнень, складений список жертв, але насправді він є неповним. Буденними стали грабежі, обшуки, примусова реквізиція автівок та іншого майна.

Затримані перебували в жакливих умовах — часто без світла, без прогулянок, в непристосованих приміщеннях, їх вкрай погано годували, не надавали медичну допомогу. Їх катували, і деяких забили до смерті, як, наприклад, депутата Горлівської міськради Володимира Рибак, чиє тіло було знайдено 22 квітня в річці Казенний Торець біля смт. Райгородок Донецької області із слідами катувань та розпоротим животом. Разом із ним був знайдений ще один чоловік в такому ж стані, який був ідентифікований пізніше як 19-річний студент Юрій Поправко. Рибак був викрадений 17 квітня за намагання зняти прапор ДНР та встановити державний прапор на будівлі Горлівської РДА.

Так само жакливо ставилися сепаратисти до взятих в полон українських силовиків: катували, били, знущалися.

Це породило аналогічну зворотну реакцію українських силовиків, особливо деяких добровільних батальйонів, таких, як «Айдар» (найбільше скаржаться саме на бійців цього батальйону Міноборони), «Азов», «Дніпро-1», «Донбас». Деякі бійці вважали, що вони можуть ставитися до полонених, так само, як сепаратисти. В резуль-

таті сьогодні ми маємо зафіксовані випадки катування полонених сепаратистів (навіть з летальними наслідками), викрадення людей з подальшою вимогою їхнього викупу, захоплення автівок, грабежі — бо бійці вважали, що це диктувалося законами війни. Затримання людей силовиками, які здавалися підозрілими, із одночасним застосуванням насильства щодо них стало буденним явищем. Прокуратура ці злочини не розслідувала³.

Водночас можна було спостерігати зростання ненависті до сепаратистів, триумфування з приводу вбивства бойовиків, розповсюдження в соціальних мережах фото їх трупів. Зростаючий рівень суспільної жорстокості створив підґрунтя для виправдання у громадській свідомості фактів катування та інших різновидів насильства, що закономірно відбилося на практиці роботи державних органів. Ставлення правоохоронців до затриманих, які обвинувачувалися в сепаратизмі або тероризмі, було переважно жорстоким за мовчазної згоди суспільства, про що свідчать численні зафіксовані факти побиття і навіть катувань затриманих.

Право на життя в Донецькій та Луганській областях стало ілюзорним. Людей розстрілюють бойовики (наприклад в м. Брянка Луганської області чотирьох студентів розстріляли тільки за те, що вони віталися «Слава Україні» — «Героям слава!»). Двоє померли одразу, двоє в важкому стані потрапили до лікарні). Точної цифри загиблих немає, але йдеться про сотні вбитих. Значна кількість мирного населення гине в результаті застосування важкої артилерії, при цьому вкрай важко встановити, яка з воюючих сторін здійснила той чи інший обстріл, хоча багато свідчень вказують на спрямоване ураження житлових кварталів саме бойовиками. Лише в Луганську, за підрахунками правозахисників, загинуло 348 цивільних, що є далеко не повною цифрою.

ДОТРИМАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД

Стан дотримання політичних прав був геть різним в залежності від регіону країни: якщо в АРК, Севастополі, Донецькій та Луганській областях політична свобода в цілому була фактично ліквідована, то в інших регіонах країни вона здійснювалася майже без обмежень. Тому ці регіони слід розглядати окремо.

Після окупації Криму почалося полювання на всіх громадських активістів, які публічно намагалися заявити проукраїнську позицію і не погоджувалися з діями нового кримського керівництва та окупантів з Російської Федерації. Деякі були заарештовані і обвинувачені у вигаданих кримінальних злочинах, наприклад, відомий режисер Олег Сенцов, заарештований 11 травня за підозрою в тероризмі. Більшість проукраїнських громадських діячів змушені були рятуватись від політичних переслідувань та переїхати до материкової України. Було здійснено багато нападів на журналістів.

Референдум про статус Криму 16 березня не був визнаний легітимним. Він був проведений з численними порушеннями виборчих прав. За офіційними даними, за

³ Слід зауважити, що командування намагалося встановити дисципліну в добровільних батальйонах МВС, декілька десятків бійців були звільнені за порушення дисципліни, і поступово ситуація змінилася на краще.

возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської Федерації проголосувало 96,77% жителів Криму (явка 83%) та 95,6% мешканців Севастополя (явка 89,5%). Водночас, згідно з доповіддю Ради з прав людини та розвитку громадянського суспільства при Президенті РФ «Проблеми жителів Криму», оприлюдненою 21 квітня⁴, за приєднання до Росії проголосувала переважна більшість жителів Севастополя (при явці 50–80%), в той час як у Криму, за різними даними, за приєднання до Росії проголосували 50–60% виборців при загальній явці в 30–50%. При цьому жителі Криму голосували не стільки за приєднання до Росії, скільки за припинення, за їх словами, «корупційного свавілля і злочинського засилля донецьких ставлеників», а жителі Севастополя — саме за приєднання до Росії.

Кримські татари вперше за усі роки незалежності були позбавлені можливості провести 18 травня мітинг в пам'ять жертв депортації кримськотатарського народу на 70-ті роковини депортації. Загалом можна зробити висновок, що кримські татари стали об'єктом політичного тиску з метою відмови від етнічної та релігійної ідентичності. Більше 3 тисяч кримських татар в перші дні окупації переїхали до материкової України (переважно до Львова), небезпідставно побоюючись політичних репресій внаслідок належності до нетрадиційних течій мусульманства.

На Донбасі прояви проукраїнської позиції так само ставали приводом для політичних переслідувань, внаслідок чого велика кількість українських активістів та журналістів Донбасу була змушена переїхати до інших регіонів України, а ті, хто лишився, ставали об'єктом політичних переслідувань. Навіть членство в партіях «Батьківщина», ВО «Свобода» були причиною свавільних арештів та тримання під вартою у нелюдських умовах у якості заручників. Відомі випадки арештів осіб, які висловлювали власну оцінку дій ДНР та ЛНР в соціальних мережах. Точна кількість заарештованих невідома, але можна стверджувати, що загалом в'язнів не менше 400. Ризиком стати об'єктом політичних переслідувань було членство в виборчих комісіях на виборах Президента України 25 травня: сепаратисти влаштовували погроми дільниць, знищення майна, побиття членів виборчих комісій і навіть викрадення окремих голів комісій, щоб не допустити проведення виборів. В результаті змогли взяти участь у виборах в Донецькій області лише 15,37% виборців, а в Луганській області — 8,94% виборців. Референдум 11 травня на Донбасі, що проходив в умовах протистояння ДНР та ЛНР з одного боку, та української влади з іншого, більше походив на фарс, ніж на політичне волевиявлення. Він відбувся лише в окремих населених пунктах на окремих дільницях, і його результати були сфальсифіковані.

В інших 23 регіонах України рівень політичної свободи після перемоги революції гідності був високим. Політичні дискусії хоч і були запальними, але усі політичні сили мали можливість виявлення своїх поглядів попри те, що держава почала кримінальні переслідування за прояви сепаратизму в публічних виступах і медіа. Поки що жодний судовий процес не відбувся, тому важко сказати, наскільки втручання держави в таких випадках є пропорційним. Загальний високий рівень політичної активності помітно зменшувався у східних областях. На сході та півдні країни, особливо в Хар-

⁴ Автори — члени Ради Олексій Бобров, Світлана Ганнушкіна та адвокат мережі «Міграція та право» Ольга Цейтліна.

кові та Одесі, мирні зібрання іноді переходили в бійки і навіть збройне протистояння. За нашими спостереженнями, такі події майже завжди були навмисно спровоковані і походили на заздалегідь підготовлені спеціальні операції, як, наприклад, події в Одесі на початку травня. Слід зазначити, що з поглибленням військового конфлікту на Донбасі публічні акції ставали все більш агресивними, а ворожнеча між політичними опонентами — більш інтенсивною. Характер проведення мирних зібрань ставав все більш напруженим, супроводжуючись протистоянням мітингувальників з міліцією та взаємними обвинуваченнями в порушенні громадського порядку, у зловживанні силою або бездіяльності. Відсутність закону про свободу мирних зібрань стала ще більше відчутною.

Вибори Президента України, незважаючи на складну обстановку в країні, пройшли без серйозних порушень виборчих прав і були визнані спостерігачами чесними і справедливими.

Законодавство, яке стосується політичних прав, за цей період змінювалося мало, хоча ці зміни є вкрай необхідними, оскільки вони мають здійснити унормування політичного життя відповідно до існуючої політичної ситуації, яка може набути вибухонебезпечного стану й призвести до нового Майдану.

ДОТРИМАННЯ ГРОМАДЯНСЬКИХ ПРАВ І СВОБОД

Ситуація з дотриманням громадянських свобод докорінно відрізняється в Криму, на Донбасі з одного боку, і решті регіонів країни — з іншого.

Свобода вираження поглядів в Криму перебуває приблизно в такому ж стані, як в Росії в цілому. Нечисленні проукраїнські медіа або ті ЗМІ, які намагалися вільно висловлюватися, переважно припинили своє існування, зокрема, закрита популярна «Чорноморка». На території півострова були відключені всі українські, і транслиувалися тільки російські телеканали. Лишилася єдина телекомпанія, яка дозволяє собі вільні дискусії — кримськотатарська телекомпанія АТР, але вона перебуває під постійним тиском нової влади Криму, зокрема щодо висвітлення діяльності лідерів кримських татар. Існує також декілька Інтернет-видань, які намагаються подавати достовірну інформацію і незалежні коментарі. Але вони працюють під постійною загрозою репресій.

Свобода релігії в Криму є під загрозою: були неодноразові виступи проти мусульманства та православної церкви Київського патріархату, збільшується кількість актів вандалізму щодо будівель цих конфесій.

Ще гірше ситуація на Донбасі в регіонах, які контролюються ДНР та ЛНР, зокрема, в Донецьку та Луганську. Тут громадянські свободи — вираження поглядів, мирних зібрань, асоціацій тощо — фактично ліквідовані. Журналісти, які не побажали працювати в пропагандистських виданнях ЛНР та ДНР, були змушені виїхати з Донбасу, але вони намагаються підтримувати свої місцеві Інтернет-ресурси ззовні або відкрили нові проекти.

І в Криму, і на Донбасі було багато нападів на журналістів, погроз, побиття, псування техніки тощо.

У решті регіонів країни переслідування за слово припинилися, тиск на журналістів зник, і вони почуваються вільними. Проте слід зазначити, що вільна журналістика, як явище, не притаманна українському інформаційному простору, як це було і раніше. Більшість журналістів працюють скоріше як пропагандисти, ніж інформують про події. Частково це пояснюється надінтенсивною антиукраїнською пропагандою в Росії, де російські ЗМІ постійно перекручують інформацію, маніпулюють свідомістю і просто нахабно брешуть. Багато видань такого гатунку існує і в Україні, вони подають факти вибірково, аби маніпулювати свідомістю читачів. Тому українські журналісти і медіа в цілому намагаються не повідомляти про негативні факти, щоб не дати опонентам матеріал для його подальшого використання в інформаційній війні проти України. З цієї ж причини є обмеженою свобода інформації: в умовах військового конфлікту держава обмежує інформування про події, що породжує численні фейки в Інтернеті та соціальних мережах.

Дуже важливим є завдання закріпити досягнення революції в цій сфері на законодавчому рівні, щоб не повторювати помилки 2005–2006 років.

ДОТРИМАННЯ РІВНОСТІ ПРАВ, ПРОЯВИ КСЕНОФОБІЇ ТА НЕТЕРПИМОСТІ

Найбільш серйозними залишаються проблеми з непрямом дискримінацією за віком та станом здоров'я. Традиційно поширеною залишається прихована дискримінація ромів та членів ЛГБТ-спільноти. Як результат, усі роми були змушені тікати з Донбасу, бо бойовики ЛНР та ДНР пообіцяли їх знищити.

Виникла нова проблема дискримінації — за ознакою громадянства: вона стосується мешканців Криму, які не бажають отримувати російське громадянство і хочуть залишатися громадянами України. Такі громадяни за російським законодавством мають обмеження щодо зайняття офіційних посад в державних та муніципальних органах. Проте в Криму побоюються, що без російського громадянства не можна буде працювати в державних установах. Крім того, мешканці Криму, які відмовляться від російського громадянства, не матимуть права на російське пенсійне забезпечення, заробітну платню та соціальні пільги. При цьому на відмову від російського громадянства та підтвердження українського надавався термін лише в один місяць, починаючи з 1 квітня, і було відкрито спочатку лише три пункти прийому таких заяв (Сімферополь, Бахчисарай, Білогірськ), де це можна було зробити, а на кінець квітня їх було 8. В результаті багато мешканців Криму не змогли скористатися своїм правом вибору громадянства.

Незважаючи на високий рівень міжетнічної та міжрелігійної толерантності, традиційно притаманний Україні, існуючі проблеми в цій сфері загострилися внаслідок агресивної політики керівництва російської держави. Взаємостосунки між етнічними росіянами та етнічними українцями почали все більше ускладнюватися, особливо в АРК.

В Криму серйозно погіршився стан етнічних українців та кримськотатарського народу. Етнічні українці стали об'єктом переслідувань за вжиття української мови та використання української символіки, вони змушені ховати свою ідентичність че-

рез загрозу насильства та тиску, зокрема, політичного, оскільки для нової кримської влади належність до української меншини автоматично означає підтримку єдності України та її територіальної цілісності. Українська мова майже повністю зникла з інформаційного простру півострова. Йдеться про закриття шкіл з українською мовою викладання.

У небезпечному положенні також кримські татари, які зазнають погроз та фізичних нападів. Кримських татар примушують до отримання російського громадянства, але вони вважають, що у разі згоди можуть наштовхнутися на проблеми з власністю на землю та майно, з доступом до освіти та працевлаштування. Деякі кримські татари належать до релігійних груп, які вважаються незаконними в РФ, і тому небезпідставно побоювалися репресій на політичному ґрунті. Внаслідок цього більше трьох тисяч кримських татар виїхали з півострова, переважно до Львова.

На сході країни спостерігалось зростання нетерпимості, мови ворожнечі і злочинів на ґрунті ненависті відносно людей з українською самоідентифікацією, які використовують українську символіку. Зокрема, це проявлялося в погромі автівок з українською символікою. На активістів Майдану навішували ярлики «бандерівців», «нацистів» та «фашистів». Це є прямим наслідком тотальної дезінформації і брехні, яку масово продукують російські ЗМІ. Для запобігання подальшого росту нетерпимості дуже важливо розвінчувати ці безпідставні твердження про прояви націоналізму, фашизму та екстремізму з боку українців та української влади загалом, щоб вони не поширювалися в світі.

ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Відсутність адекватної правової кваліфікації конфлікту на території Донецької та Луганської областей, зрозуміле небажання відмовитися від терміну «антитерористична операція», назвати цей конфлікт військовим і ввести військовий стан породили серйозні порушення прав учасників цих подій. У провадженні ХПГ знаходиться багато справ, коли військові за документами рахуються у відрядженні чи прикріплені до якоїсь військової частини, і тому не можуть довести свою участь у військових діях, отримати довідку про отримання поранення (їм видають тільки довідку про лікування від певної хвороби, не вказуючи на поранення як її причину) тощо. Вкрай сумнівними були обвинувачення у дезертирстві військових, які в результаті тотального обстрілу «Градами» з російської території були змушені рятувати своє життя і покинути бойові позиції. Є необхідним пошук і запровадження правових конструкцій, які би відображали реальний стан того військового конфлікту, що відбувається, з визначенням правового статусу його учасників.

ДОТРИМАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ, СОЦІАЛЬНИХ ТА КУЛЬТУРНИХ ПРАВ

Здійснення соціальних та економічних прав українців у період, що розглядається, було великою проблемою: в розореній після режиму Януковича країні панували фі-

нансова та економічна криза, яку ще й поглиблювали неочікувані витрати на створення боєздатних збройних сил і на ведення військових дій. Тим не менше уряд спромігся виконувати свої основні обов'язки щодо забезпечення соціальних та економічних прав і уникнув дефолту та колапсу економіки.

Загалом усі проблеми щодо цієї категорії прав не могли не лишитися. Рівень якості життя продовжує знижуватися, а показники відносної і структурної бідності, навпаки, збільшуються. Прожитковий мінімум, який є базовим показником для всієї системи соціального забезпечення, вже багато років не відображає реальних мінімальних потреб людини, оскільки не враховує багатьох життєво необхідних для людини витрат та базується на наборі продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, який вже давно застарів. Крім того, для визначення розміру окремих видів соціального забезпечення продовжує застосовуватися показник гарантованого рівня прожиткового мінімуму, що відображає неможливість для держави виконувати сьогодні навіть менші ніж мінімальні стандарти життя.

Вкрай поганим є стан цієї категорії прав на Донбасі в місцевостях, що контролюються ДНР та ЛНР. Зарплатня, пенсії тощо не виплачуються взагалі, у багатьох регіонах немає води, газу та електрики. Катастрофічним є стан засуджених в установах виконання покарань, які просто голодують.

Після революції гідності можна спостерігати помітне поживлення зусиль уряду в культурній сфері. Так, МЗС та Мінкультури намагаються представити в європейських столицях кращі зразки українського модерного мистецтва, ініціюючи поїздки українських митців з виступами, виставками тощо. Можна стверджувати, що в Україні вперше з'явилися ознаки культурної політики. Хоча, безперечно, загальний важкий соціально-економічний стан країни суттєво стримує ці зусилля.

ДОТРИМАННЯ ЗАКОНІВ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

На жаль, виконання законів, що стосуються прав людини, у період, який розглядається, ставало дедалі більшою проблемою. Держава відмовлялася виконувати свої зобов'язання перед людьми навіть у разі, коли вони були підтверджені рішеннями суду. Залишаються чинними багато які норми законів, що регулюють соціальні гарантії, хоча їх здійснення відбувається за наявності бюджетних коштів на забезпечення гарантій, і Кабмін визначає обсяг і спрямованість соціальної допомоги, виходячи із наявних можливостей. Ця практика була підтверджена ще в 2013 році двома рішеннями Конституційного суду і не змінилася. Суди не приймають позови щодо невиконання законів про соціальні гарантії, а щодо раніше ухвалених рішень діють старі вказівки не виконувати судові рішення. Реалізувати ці норми щодо соціальних гарантій дуже важко в умовах фактичного військового стану. Чесним виходом з цієї ситуації було б розділення соціальних гарантій на пільги, які можна скасувати, і скасування відповідних норм законів (як-от, наприклад, пільги «дітям війни»), та соціально-економічні права, які треба здійснювати відносно соціально слабких верств населення. Проте, чи наважиться нова адміністрація на такі непопулярні кроки?

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ІНСТИТУЦІЙ, СПРЯМОВАНА НА ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

Загалом зберігалася ситуація, яка була в 2010–2013 роках — загострювалася криза державних інститутів, спрямованих на захист прав людини, передусім правоохоронних органів і судів. Залишається великою проблемою виконання судових рішень і, зокрема, рішень міжнародних органів. Держава дуже недалеко відійшла у цьому сенсі від часів Януковича. Позитивний потенціал Кримінального процесуального кодексу не використовується належним чином, більше того, правоохоронні органи навчилися обходити його норми, які, на їхню думку, заважають їм працювати.

Також залишається великою проблемою неефективність розслідування заяв про катування та погане поводження з боку персоналу органів внутрішніх справ та пенітенціарної служби, або за їхньої бездіяльності, мовчазної згоди або потурання. Прокуратура вкрай погано виконує свої функції з проведення ефективного, ретельного, швидкого та неупередженого розслідування таких заяв. Досі не розслідувані належним чином випадки незаконного застосування сили під час подій на столичному Майдані 30 листопада, 1 грудня, 11 грудня, масові вбивства 18–20 лютого. Не були розслідувані викрадення людей, побиття активістів Майдану в березні та квітні в Харкові, Донецьку, Луганську та інші злочини, катування та вбивства цивільних і військовополонених, інші злочини проти їхнього життя та здоров'я, злочини, пов'язані з порушенням майнових прав.

Вчинення жахливих злочинів в Донецькій та Луганській областях, яких раніше не було в Україні, здійснених сепаратистами, — насильницькі зникнення за політичними мотивами, безсудні страти, свавільні арешти та катування заручників, захоплення адміністративних будівель тощо — відбувалися за бездіяльності або мовчазної згоди, або, ще гірше, допомоги працівників місцевих органів МВС, СБУ, прокуратури. На жаль, замість того, щоб стояти на сторожі прав людини, правоохоронні органи частіше були суб'єктами цих порушень.

Позитивною в цей період була діяльність Уповноваженого ВРУ з прав людини. Працівники Секретаріату Уповноваженого продовжували запровадження національних превентивних механізмів відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань, і дія цього механізму поступово впливає на ставлення персоналу до утримуваних в місцях несвободи. Уповноважений намагався захистити тих, хто потерпав від дій сепаратистів, зокрема, вона брала активну участь у вивезенні дитячих будинків із зони антитерористичної операції, брала участь у визволенні військовополонених, спростовувала брехню російської пропаганди тощо.

Чи можна було відновити порушені права в суді? Досвід правозахисту надає багато прикладів, коли за наявності сильної та обґрунтованої правової позиції, професійного представлення інтересів в суді, послідовності та терпіння людина в кінцевому рахунку має великі шанси відстояти свої права навіть за існуючої корупційної та залежної судової системи. Інформаційний простір переповнений історіями, які розповідають про такі випадки. Проте шар порушень прав людини і несправедливих судових рішень такий великий, що ці успішні справи просто губляться в ньому та

залишаються непоміченими більшістю населення, і панує думка, що звертатися до суду — марна праця.

ПРОПОЗИЦІЇ

Переважна більшість порушень прав людини відбувалась, серед іншого, через відсутність серйозних стримуючих та контрольних механізмів у владі та законодавчому незабезпеченні фундаментальних прав і свобод.

Тому необхідно, незважаючи на всі труднощі, негайно розпочати реформи для захисту прав людини та основоположних свобод, зокрема, здійснити наступні кроки.

1. Розробити проект нової Конституції, при цьому привести у відповідність до міжнародних стандартів розділи про засади конституційного ладу, про права людини та основоположні свободи, про вибори та референдуми; ввести розділ «Громадянське суспільство»; визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду.

2. Здійснити реформу системи кримінальної юстиції на основі концепції, ухваленої в квітні 2008 року, зокрема:

- здійснити реформу прокуратури;
- ухвалити проект Кодексу про кримінальні проступки, змінити одночасно Кримінальний кодекс та Кодекс про адміністративні правопорушення;
- здійснити докорінну реформу міліції на основі поваги до прав людини, принципів верховенства права, демілітаризації, деполітизації та децентралізації, підвищення підконтрольності та прозорості, тісної співпраці з населенням та місцевими громадами, професійної підготовки персоналу;
- здійснити реформу СБУ та інших спецслужб;
- здійснити реформу Державної пенітенціарної служби, ухвалити закон про пробацію, підготовлений до другого читання;
- продовжити процес створення та впровадження ювенальної юстиції.

3. Забезпечити ефективний контроль громадськості за правоохоронними органами, зокрема, через діяльність громадських рад, обов'язкових консультацій з громадськістю щодо визначених питань, щорічних публічних звітів СБУ, МВС та інших правоохоронних органів щодо дотримання в своїй діяльності прав людини, що має включати інформацію: щодо оперативно-розшукових заходів, які обмежують права людини (негласні обшуки, прослуховування телефонів та контроль інших комунікацій тощо), кількості затримань, здійснених інших оперативних і слідчих дій, передбачених законами, кількість кримінальних проваджень та кількості осіб, котрим оголошена підозра у вчиненні злочинів тощо, створити незалежний орган (механізм) для проведення ефективного розслідування заяв про застосування катувань працівниками міліції та кримінально-виконавчої системи, законодавчо забезпечити можливість перегляду Верховним Судом України кримінальних справ, щодо яких є обґрунтовані сумніви в законності вироків.

4. Завершити судову реформу, забезпечуючи незалежність та відповідальність суддів, а також виконання державою судових рішень.

5. Розширити обсяг надання безоплатної правової допомоги держави і передати функцію представництва інтересів громадянина від прокуратури до системи безоплатної правової допомоги.

6. У сфері виборчих прав та референдуму:

- прийняти Виборчий кодекс;
- змінити систему виборів до парламенту на пропорційну систему з відкритими регіональними списками;
- внести зміни до законодавства, котрими зняти обмеження для участі політичних партій у виборах, зокрема, щодо часу створення партії;
- знизити прохідний бар'єр до парламенту до 3% голосів виборців;
- прийняти новий закон про всеукраїнський та місцевий референдум та інші форми прямої демократії, наприклад, передбачити, щоб органи влади обов'язково розглядали проекти рішень, що підтримані певною кількістю громадян;
- законодавчо передбачити ефективну процедуру відкликання місцевого голови та депутатів місцевих рад;
- встановити адміністративну відповідальність депутатів за голосування не власною карткою із покаранням «громадські роботи».

7. У сфері свободи об'єднань:

- скасувати адміністративну відповідальність за діяльність незареєстрованих громадських об'єднань (ст. 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення);
- переглянути податкове законодавство щодо надання пільг для отримання неприбутковими організаціями коштів від фізичних та юридичних осіб для здійснення суспільно-важливої неприбуткової діяльності.

8. У сфері свободи мирних зібрань:

- скасувати дозвільний порядок проведення мирних зібрань релігійним організаціям (ч. 5 ст. 21 закону про свободу совісті та релігійні організації);
- розробити та ухвалити окремий закон «Про свободу мирних зібрань» щодо визначення обов'язків органів влади під час проведення мирних зібрань;
- узагальнити судову практику щодо обмеження свободи мирних зібрань відповідно до статті 39 Конституції України та статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини;
- скасувати ст. 185-1 та 185-2 Кодексу про адміністративні правопорушення.

9. У сфері свободи вираження поглядів необхідні такі дії:

- створити на підставі закону громадське телебачення та радіомовлення на базі телеканалу УТ-1 та Національної радіокомпанії України з гарантіями незалежності редакційної політики відповідно до міжнародних стандартів;
- законом заборонити створення державних ЗМІ та визначити процедуру роздержавлення усіх державних ЗМІ шляхом їх приватизації колективами, продажу або ліквідації;
- привести у відповідність міжнародним стандартам та між собою закони «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних» та інші, після чого привести у відповідність до цих базових законів усе інформаційне законодавство;

- скасувати закон «Про захист суспільної моралі»;
 - скасувати закон «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»;
 - скасувати дозвільний порядок державної реєстрації друкованих ЗМІ;
 - ліквідувати Державний комітет з питань радіо та телебачення.
10. У сфері соціальних та економічних прав необхідно:
- здійснити поділ соціальних виплат на ті, що визначені як реалізація соціально-економічних прав та ті, що є наслідком зайняття певних посад чи отримання певних привілеїв;
 - законодавчо визначити, що соціальні виплати, котрі визначаються в залежності від зайнятої посади чи отриманого привілею, можуть обмежуватися в залежності від економічної ситуації в країні;
 - заборонити скорочувати чи не забезпечувати фінансування витрат, що спрямовуються на реалізацію соціально-економічних прав громадян (наприклад, що стосуються бідних, вразливих верств населення, людей з інвалідністю тощо);
 - здійснити акцент соціальної політики на адресну допомогу тим, хто її потребує;
 - включити недержавні організації на засадах рівного партнерства в систему надання соціальних послуг.
11. У сфері трудових прав є необхідними такі дії:
- розробити та ухвалити новий Кодекс законів про працю, концепція якого не повинна передбачати пріоритет інтересів працедавця перед інтересами робітників;
 - змінити практику приватизації підприємств без безпосередньої участі працівників у процесі приватизації та без участі працівників у суттєвій частці майна;
 - забезпечити рівні права усіх профспілок в системі контролю за діяльністю адміністрації підприємств, у розробці та прийнятті колективних договорів; за відмову у реєстрації та дискримінацію незалежних профспілок передбачити відповідну адміністративну та кримінальну відповідальність.
 - забезпечити оприлюднення податкових декларацій депутатів Верховної Ради, міських та обласних рад, міських голів, а також посадових осіб, які належать до 1–3 категорії держслужбовців.
12. Скасувати закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та зупинити виділення коштів на виконання цього закону; розробити нові закони щодо документів, котрі посвідчують особу, а також визначити новий порядок здійснення реєстрації громадян за місцем проживання.
13. Здійснити справжню реформу системи реєстрації майнових прав з відкритими реєстрами нерухомого майна, земельного кадастру, тощо.
14. Внести зміни до законодавства щодо протидії усім формам дискримінації.
15. Розробити та ухвалити закон «Про обов'язкове медичне страхування» і впровадити цю систему в Україні.

16. Встановити відкритість та прозорість системи охорони здоров'я шляхом контролю за прозорістю тендерів і якістю технічного обладнання та препаратів за участі громадськості.

17. Здійснити реформи, спрямовані на виконання пілотних та квазіпілотних рішень Європейського суду з прав людини щодо України.

18. Забезпечити обов'язковість для виконання рішень Комітету ООН з прав людини, Комітету ООН проти катувань, Комітету ООН з ліквідації всіх форм дискримінації щодо жінок та інших комітетів ООН, що мають компетенцію розглядати індивідуальні скарги.

19. Ратифікувати 3-й додатковий протокол Конвенції ООН про права дитини, який створює для дітей можливість подання індивідуальних скарг.

20. Ратифікувати Конвенцію ООН про насильницькі зникнення.

21. Об'єднати галузеві державні архіви СБУ, МВС та інші в частині архівного фонду, створеного до 1 грудня 1991 року, в Архів національної пам'яті і включити його до системи архівних установ України, забезпечити доступ до цих архівних фондів на основі окремого закону.

ПОДІЇ ЄВРОМАЙДАНУ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

ПРИЧИНИ ПРОТЕСТНОГО РУХУ ЄВРОМАЙДАН

Після обрання В. Януковича на посаду Президента України у лютому 2010 року правляча верхівка взяла чіткий курс на побудову централізованої владної вертикалі. Зміцнення авторитарного режиму супроводжувалося погіршенням соціально-економічної ситуації та зростанням зубожіння населення. На фоні нечуваної за своїми масштабами корупції, це викликало втрату довіри до основних державних інституцій, незадоволення та протести людей.

Невипадково вже наступного року правозахисні організації констатували початок системного наступу держави на права та основоположні свободи², а також повернення ганебної практики політичних переслідувань³. Жертвами репресій ставали опозиційні політики, журналісти, правозахисники, громадські активісти, активна молодь.

Важливо відзначити зростаючий вплив Росії на ухвалення найважливіших державних рішень в Україні. Протягом кількох місяців до початку Євромайдану Росія застосовувала різні методи для зупинення процесу євроінтеграції, включно із так званими «торгівельними війнами». У парламенті України з подання народних депутатів правлячої Партії регіонів з'являлися аналогічні російським законопроекти, спрямовані на обмеження фундаментальних прав та свобод, зокрема, законопроект про протидію екстремізму. Саме тому прийняття 21 листопада 2013 року несподіваного рішення уряду про «призупинення» процесу підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, укладення якої готувалося на самміті ЄС у Вільнюсі вкінці листопада 2013 року, були розцінені як відмова від євроінтеграції та початок руху в сторону Митного союзу.

ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗОВАНОЇ ВЛАДОЮ СИСТЕМИ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ УЧАСНИКІВ ПРОТЕСТУ

Протягом всього періоду Євромайдану з листопада 2013 року по лютий 2014 року учасники протестного руху переслідувалися авторитарним режимом Президента України В. Януковича у різний спосіб. Найтяжчими із них були вбивства, водночас широко застосовувалися знищення майна, побиття, тортури⁴, викраден-

¹ Розділ підготовлений О. Матвійчук, головою правління ГО «Центр громадянських свобод».

² <http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.7>

³ <http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.8>

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=-NvkVMD0dQQ>

ня⁵, незаконні арешти⁶, позбавлення водійських прав⁷, порушення сфабрикованих адміністративних та кримінальних справ⁸, взяття під варту тощо⁹. Переслідування також включали в себе різноманітні дії влади, спрямовані на обмеження свободи слова та ЗМІ, поширення неправдивої інформації з метою дискредитації протесту, систематичні заборони мирних зібрань в різних регіонах, застосування незаконного насилля правоохоронних органів.

Результатами цих злочинів стало вбивство щонайменше 114 людей, з яких 94 були активістами Євромайдану; ув'язнення щонайменше кількох сотень людей; спричинення тілесних ушкоджень більше тисячі активістам. Досі не відома доля зниклих 27 учасників протесту¹⁰. Зафіксовані численні випадки незаконних затримань та арештів людей, викрадення учасників протесту, тортур та жорстокого поводження зі сторони правоохоронних органів та афілійованих із ними кримінальних злочинних угруповань. Ці злочини були систематичні, добре організовані та вчинені протягом короткого періоду часу. В якості доказів цих злочинів існує великий масив відео та фото матеріалів нападів на мирних протестувальників, що підтверджує усвідомлення виконавців злочинів своєї цілковитої безкарності.

У своїй сукупності усі ці злочини були частиною масштабного та системного нападу влади на мирне цивільне населення, метою якого було залякувати людей та придушити мирний протест. Це була свідомо державна політика, яку авторитарний режим здійснював протягом тримісячного періоду, на значній території країни, за допомогою представників різних державних органів та афілійованих із правоохоронними органами кримінальних злочинних угруповань. Власне, переслідування Євромайдану було кульмінацією вибудовуваної протягом попередніх років репресивної системи придушення будь-якої іншої, окрім провладної, точки зору.

Об'єктом масштабного та системного нападу стало цивільне населення. Злочини не спрямовувалися на довільно вибраних осіб — існувала послідовна кампанія переслідування дійсних чи гаданих учасників протесту в Києві та регіонах. Варто сказати, що учасники протесту різнились за віком, статтю, професією, майновим статусом, соціальним походженням, місцем проживання, релігійними переконаннями, ідеологічними поглядами тощо. Але усіх їх об'єднувала дійсна чи приписувана підтримка протестного руху та незгода із діями очолюваного В. Януковичем авторитарного режиму.

Тому жертвою нападу могла стати кожна людина, яка на думку представників влади була учасником Євромайдану або його підтримувала (жертвувала кошти, приносила речі та ліки, допомагала пораненим, надавала правову допомогу тощо). Таким чином напад був чітко спрямований проти групи громадян за ознакою полі-

⁵ <http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/25/7011307/>

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=btovlwlp-uM>

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=n0DDxOyfbE>

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=XMBD0pLMz80>

⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=vIpt67TToaI>

¹⁰ <http://euromaidansos.org/uk/znykli>

тичних поглядів, якою в даному випадку виступала незгода із діями авторитарного режиму.

Варто відзначити, що протягом всього протестного періоду представники влади постійно намагалися спровокувати учасників протесту до незаконних насильницьких дій, часто такими підбурювачами виступали самі правоохоронці¹¹. У більшості випадків такі провокації провалилися. Самі лідери та активісти Євромайдану неодноразово підкреслювали мирний характер протесту та засуджували насильницькі дії.

Політичне рішення придушити протестний рух, прийняте колишнім керівництвом держави, підтверджується координацією злочинних дій між різними органами державної влади, колективною мобілізацією правоохоронних органів і афілійованих із ними кримінальних злочинних угруповань, а також різноманітністю форм та методів, задіяних для реалізації нападу. Окремо це підтверджується відсутністю будь-якої реакції осіб із владними повноваженнями для запобігання вчиненню злочинів.

Окрім використання правоохоронних органів та судової системи для переслідування учасників протесту, влада створила, організувала, підтримувала та фінансувала парамілітарні групи (так званих «тітушок») для залякування та нападів на учасників протесту, знищення майна та здійснення провокацій¹².

На противагу протестному руху влада штучно організувала так звані «антимайдани». Основний мітинг на підтримку діючої авторитарної влади у м. Києві був фактично розташований в урядовому кварталі під стінами будівлі Верховної Ради України та охоронявся правоохоронними органами¹³. Мітинг Антимайдану мав всі ознаки штучного заходу, координованого з боку влади¹⁴ — однотипні армійські палатки, польові кухні, свідчення великої кількості учасників про оплачуваність їх присутності, централізоване зведення людей до Антимайдану. Мітингувальники стояли під прапорами провладної Партії регіонів та Комуністичної партії України. Попри відверто протиправні дії учасників таких протестів, зокрема, знищення природного Маріїнського парку, розпиття спиртних напоїв у публічних місцях, хуліганство тощо правоохоронці ніколи не втручалися для припинення їх протиправних дій¹⁵.

Окремо варто звернути увагу на організовану владою інформаційну кампанію дискредитації мирного протесту, яка проводилася на підконтрольних владі телеканалах та друкованих засобах інформації. Для виправдання насильницьких дій із уст вищих посадових осіб держави та в офіційних повідомленнях державних органів використовувалися негативні штампи для позначення протесту та його учасників. Зокрема прем'єр-міністр М. Азаров відзначав, що захоплення будівель на Майдані було здійснено екстреміськими угрупованнями¹⁶, міністр внутрішніх справ В. Захар-

¹¹ http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?yevromaydan_voyuye_z_provokatorami_yakih_pidozryuyut_u_zvyazkah_z_militsiyeyu&objectId=395633

¹² <https://www.youtube.com/watch?v=HRtBJNYwUIw>

¹³ <http://comments.ua/politics/446331-antimaydan-snova-obzhivaetsya.html>

¹⁴ <http://news.bigmir.net/ukraine/789029-Uchastnikam-Antimajdana-platjat-po-400-griven—SMI>

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=9e0Ivn91Atw>

¹⁶ <http://job-sbu.org/na-evromaydane-oruduyut-ekstremisty-vlast-rezko-izmenila-tonalnost-39325.html>

ченко неодноразово називав учасників протестів екстремістами¹⁷, радикалами¹⁸, відповідна риторика була присутня у заявах основної провладної партії¹⁹.

ДИСКРИМІНАЦІЙНІ РІШЕННЯ ДЕРЖАВИ, СПРЯМОВАНІ НА ПРИДУШЕННЯ ПРОТЕСТУ

Політика влади на придушення мирного протесту прослідковується і на рівні прийнятих у той час державних рішень. Перший закон про амністію 19 грудня 2013 року був прийнятий для звільнення осіб, незаконно затриманих та побитих 01 грудня. Проте його норми також дозволяли звільнити від кримінальної відповідальності представників силових структур за вчинені ними незаконні насильницькі дії.

У так званих «законах про диктатуру»²⁰ від 16 січня містилися положення, які вводили кримінальну відповідальність заклеп та екстремізм²¹, що робило неможливою будь-яку критику влади журналістами; забороняли рух колон машин, що обмежувало проведення мирних акцій Автомайдану; встановлювали нові вимоги отримання ліцензії для надання послуг доступу до мережі Інтернет, вводили в правовий обіг поняття «іноземний агент», що фактично створювало інструменти для обмеження діяльності та ліквідації будь-якого громадського об'єднання.

Закон про амністію від 29 січня 2014 року назвали «законом про заручників». Він передбачав, що звільнення незаконно затриманих та постраждалих активістів відбувається лише з дня, наступного за днем публікації на офіційному веб-сайті повідомлення Генерального прокурора України про фактичне звільнення учасниками масових акцій вулиць та адміністративних будівель. Закон передбачав, що якщо такі дії не будуть вчинені не пізніше як через п'ятнадцять днів після набрання ним чинності, можливість звільнення затриманих учасників протесту втрачалася.

Для заборони проведення мирних зібрань в Києві та регіонах був широко використаний інструмент винесення завідомо неправосудних судових рішень. Відповідно до даних Єдиного державного реєстру судових рішень в період з 30 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року окружними адміністративними судами були заборонені (або іншим чином обмежені) щонайменше 77 мирних зібрань по всіх регіонах України. Порівнюючи з аналогічним періодом часу, можна стверджувати, що кількість судових заборон зросла більш, ніж утричі.

ОСНОВНІ ПОДІЇ В КИЄВІ ПІД ЧАС ЄВРОМАЙДАНУ

21 листопада 2013 року близько 22:00 розпочалася перша спонтанна акція у Києві на Майдані Незалежності, яка була організована за допомогою соціальних мереж.

¹⁷ <http://baltija.eu/news/read/35910>

¹⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=OMDAhx-m7Bw>

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=RL8IU3TQeYA>

²⁰ <http://www.radiosvoboda.org/media/video/25233811.html>

²¹ <http://www.telekritika.ua/profesija/2014-01-21/89591>

Учасники акції вимагали скасувати рішення уряду та підписати Угоду про Асоціацію на саміті ЄС у Вільнюсі.

Після 21 листопада 2013 року у різних містах України розпочалися безстрокові мирні зібрання на підтримку євроінтеграції, так звані місцеві «Євромайдани», підтримані мітингами української діаспори у багатьох країнах.

Розгін Майдану 30 листопада

За кілька днів до початку засідання Ради міністрів ОБСЄ в Києві, у ніч з 29 на 30 листопада 2013 року правоохоронні органи розігнали «Студентський Майдан» — безстроковий мирний мітинг на підтримку євроінтеграції. За офіційною версією це було зумовлено необхідністю очищення площі для встановлення новорічної ялинки. Це сталося близько 4 ранку, коли на площі залишалася незначна кількість людей (за різними оцінками від 200 до 400 осіб), переважно молодь та студенти, частина з яких спали. Під час силового розгону мирного зібрання міліція показово застосовувала невинуватену силу та спецзасоби. Людей, які не чинили жодного спротиву, незалежно від віку та статі, били кийками, ногами та переслідували близько 600 м аж до Михайлівського собору, в якому сховалися побиті протестувальники²².

Внаслідок розгону 34 особи було затримано, стосовно 29 з них було складено адміністративні протоколи, тільки за офіційними даними 71 особам була надана медична допомога, серед них — трьом журналістам. За повідомленням агенції Reuters, серед постраждалих від довільних та незаконних дій міліції були також їхні оператор і фотограф²³.

Зранку 30 листопада 2013 року люди почали стихійно виходити на площу біля Михайлівського собору. З боку правозахисного середовища для надання безкоштовної правової допомоги учасникам протесту розпочала роботу одна з найбільш дієвих на той час громадських ініціатив «Євромайдан SOS»²⁴.

Події 1 грудня на вул. Банковій

Обурені жорстоким розгоном «Студентського Майдану», люди масово вийшли на акцію мирного протесту 1 грудня 2013 року в Києві. Кількість учасників акції за різними підрахунками доходила до 500 тисяч осіб. Вони зайняли центральну частину Києва — Майдан, прилеглі вулиці, проїжджу частину та зупинилися для проведення мирного протесту.

Близько 2 тисяч мітингувальників дійшли до вулиці Банкової. Там відбулося силове протистояння, ініційоване групою з 20–60 осіб у напіввійськовому одязі, із закритими обличчями, які намагалися використати трактор-грейдер для того, аби прорвати загороджувальний ланцюг з 150 солдат-призовників внутрішніх військ для того, щоб

²² <https://www.youtube.com/watch?v=FMdk1D1ktBw>

²³ <https://www.youtube.com/watch?v=6NeJfnvbFHE>; https://www.youtube.com/watch?v=P6_XDSBgKvc

²⁴ <https://www.facebook.com/EvromaidanSOS?pnref=lhc>

пройти до Адміністрації Президента²⁵. На озброєнні у невідомих людей виявилися ланцюг, арматура, файєри, запальна суміш, сльозогінний газ. Більшість мітингувальників (понад 800–1500 осіб), які там знаходилися, участі в силовому протистоянні не приймали. Більше того, частина з них утворила живий ланцюг для захисту молодих солдат. Громадський активіст О. Солонтай, діяч культури О. Положинський та майбутній Президент П. Порошенко доклали неабияких зусиль, аби зупинити трактор-грейдер та закликали людей не піддаватись на провокації. Увесь цей час за спинами солдат на певній відстані стояли бійці спецпідрозділу «Беркут». Усі присутні були шоковані тим, що правоохоронці не роблять жодних спроб нейтралізувати нападників²⁶.

Несподівано бійці спецпідрозділів «Беркут» та внутрішніх військ перейшли у наступ²⁷ та почали з особливою жорстокістю бити²⁸ усіх підряд²⁹, у тому числі — випадкових перехожих та журналістів³⁰, яких перед тим взяли у щільне кільце. Тоді ж було затримано дев'ятьох випадкових людей, яких лежачих били протягом кількох годин у внутрішньому дворіку³¹, що було зафіксовано на відео³². Саме цих випадкових людей, відомих як «в'язні Банкової», пізніше було звинувачено в організації масових заворушень та віддано під варту на два місяці у рамках порушених проти них кримінальних проваджень.

Після цього моменту у Києві почалася безстрокова акція протесту, традиційними стають щотижневі недільні віча, що збирають від кількох сот тисяч до одного мільйона осіб. Тоді ж було створено ще одну із дієвих форм ненасильницького протесту — неформальний рух Автомайдан.

Спроба розгону Майдану в ніч з 10 на 11 грудня

У ніч з 10 на 11 грудня 2013 року внутрішні війська та бійці спецпідрозділу «Беркут» зробили ще одну спробу силою розігнати Майдан, попередньо перекривши вихідна центральних станціях метрополітену. До самого ранку вони тіснили та били кийками мітингувальників, більшість з яких взагалі не чинили опору. Правоохоронці висмикували окремих людей із натовпу та конвоювали їх за лінію наступу, де протестанти піддавалися довільному побиттю працівниками спецпідрозділу «Беркут». Від розгону Майдан був врятований спонтанним прибуттям близько 50 тисяч людей, які приїжджали вночі на площу, використовуючи усі можливі для цього засоби пересування. Внаслідок атаки спецпідрозділу тільки за офіційними даними постраждало щонайменше 49 осіб, в тому числі — 11 представників правоохоронних органів.

²⁵ <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/12/1/7003664/>

²⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=9dI2HYBfgXY>; <https://www.youtube.com/watch?v=vv5jFjwyoJU>

²⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=pSf3Nbycy08>

²⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=3Qll2bKC8OI>

²⁹ https://www.youtube.com/watch?v=laWCh_pQcHs

³⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=V7MFPzLMH7E>

³¹ <http://tsn.ua/politika/berkut-po-zviriyachomu-biv-zatrimanih-pid-ap-na-kolina-merzota-revolyuciya-s-ka-video-323166.html>

³² <https://www.youtube.com/watch?v=IuajK1fUcXy>

Після невдалої спроби розігнати Євромайдан влада ініціювала перемовини з опозицією, помилково вважаючи, що саме вона координує протест. Внаслідок цих перемовин було прийнято так званий закон про амністію від 19 грудня 2013 року.

Події 19–22 грудня на вул. Грушевського

16 січня 2014 року парламент із порушенням установленної процедури голосування прийняв так звані «диктаторські» закони, які фактично криміналізували будь-які форми мирного протесту³³. Також було прийнято другий закон про амністію, положення якого поширювалися не тільки на протестувальників, але й на працівників правоохоронних органів, які застосовували незаконне насильство проти учасників Євромайдану.

Вранці 19 січня на Майдані зібралось чергове багатотисячне Віче, учасники якого вимагали скасувати диктаторські закони від 16 січня. Частина людей рушила в напрямку до парламенту через вулицю Грушевського. Там, безпосередньо біля входу до стадіону «Динамо», дорогу мирній ході перегородили загони спецпризначенців «Беркут» та солдатів-строковиків внутрішніх військ, використавши для цього вантажівки та автобуси.

Близько 15.00 год. 19 січня розпочалися сутички³⁴, в яких зазнали поранень і пошкоджень чимало протестувальників, було підпалено автобус «Беркуту», а самих бійців цього підрозділу закидали камінням і петардами. Спецпризначенці застосували спецзасоби, сльозогінний газ та навіть водомет, попри температуру –8 за Цельсієм³⁵.

Під час наступу бійці спецпідрозділу «Беркут» жорстоко били всіх підряд учасників протесту, навіть тих, які не приймали участь в протистоянні³⁶, але не встигли відійти. Показово на очах у тисяч людей вони били лежачих людей, серед них тих, які залізли на арку при вході до стадіону. Одного з них, вже нерухомого, правоохоронці скинули з висоти більше 10 м³⁷. Відповідно тільки до офіційних даних була надана допомога щонайменше 24 постраждалим внаслідок сутички, троє з яких були госпіталізовані. Водночас, переважна більшість протестувальників боялися звертатися до медичних закладів через загрозу арешту та користувалися допомогою волонтерських польових шпиталів та медичних пунктів. Усі заарештовані у цей та наступні дні учасники протесту були звинувачені в організації масових заворушень та здійснення опору працівникам правоохоронних органів без врахування, чи мав місце такого роду спротив.

22 січня з'явилися перші протестувальники, загиблі від незаконного застосування вогнепальної зброї невідомими особами з боку правоохоронців. 20-річний Сергій Нігоян³⁸ помер від кульових поранень, одне з яких він отримав у шию, інше — в го-

³³ <http://www.cvu.com.ua/ua/view.php?id=861>

³⁴ <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/01/19/7008810/>

³⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=eSsFlogHSbs>

³⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=9wdjIjs8Y44>; <https://www.youtube.com/watch?v=v1nzz05Vbfg>

³⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=I4uUPRAYwrE>

³⁸ https://www.youtube.com/watch?v=0WxjKfN_d1M

лову. Від прямого влучення кулі в серце загинув також громадянин Білорусі Михайло Жизневський³⁹. Під час штурму Роману Сенику було завдано кульового поранення у легені, згодом було ампутовану руку. Чоловік помер у лікарні, не приходячи до тями 25 січня⁴⁰.

Протягом 19–22 січня зазнали травм від уражень травматичної зброї та спецзасобів щонайменше 42 журналісти⁴¹. Судячи із характеру поранень — в очі та голову — правоохоронці вели прицільну стрільбу по людях у помаранчевих жилетах і касках з написом «Преса»⁴². Також постраждали близько 30-ти медиків: «Беркут» розгромив медпункт, облаштований у Парламентській бібліотеці по вулиці Грушевського. Після цього журналісти відмовилися вдягати жилети із написом «Преса», а Червоний Хрест видав заяву про неприпустимість застосування зброї проти медиків із відповідним маркуванням⁴³.

Події на вул. Грушевського мали надзвичайний резонанс й активізували протестний рух у різних областях України. Станом на 27 січня 2014 року мітингувальники без застосування зброї зайняли 11 обласних державних адміністрацій, у 5-ти областях ці спроби закінчилися побиттям та розгоном людей, ще у 4-х пройшли масові акції протесту.

У цей період у Києві активізувалися кримінальні злочинні угруповання — «тітушки» — які координували свою діяльність з правоохоронними органами⁴⁴. Вони травмували людей у різних районах міста, нищили машини та організовували провокації. Оскільки правоохоронні органи відмовилися виконувати свої функції по охороні громадського порядку, функцію патрулювання міста взяли на себе звичайні люди.

Під час одного із таких рейдів група учасників Автомайдану, викликана на захист лікарні від погрому «тітушок», потрапила в засідку бійців спецпідрозділу «Беркут». Правоохоронці витягували людей із машин, жорстоко били незалежно від віку та статі, трощили транспортні засоби. Затриманих учасників продовжили бити в автобусі, частину вивезли в парк, змусили ставати на коліна, роздягали на морозі, знущалися. Пізніше усіх затриманих було обвинувачено в організації масових заворушень та здійснення опору працівникам правоохоронних органів⁴⁵. Суди винесли в якості запобіжного заходу взяття автомайданівців під варту терміном на два місяці⁴⁶.

Розпочалася масова практика незаконних арештів дійсних чи гаданих учасників протесту в Києві та регіонах. Часто затримання здійснювали люди в цивільному або

³⁹ http://censor.net.ua/resonance/269229/pochemu_ya_uveren_cho_lyudeyi_na_barrikadah_ubil_berkut

⁴⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=vAu8lKEHbqM>

⁴¹ <http://imi.org.ua/analytics/42777-spisok-postrajdalih-jurnalistiv-pid-chas-sutichok-19-20-sichnya-onovly-uetsya.html>

⁴² https://www.youtube.com/watch?v=KkuH9PK_ICY

⁴³ <http://www.redcross.org.ua/modules/news/index.php?id=1012>.

⁴⁴ <http://ua.comments.ua/life/216353-spokiynu-nich-maydanu-zatmarili-titushki.html>
http://ukr.lb.ua/news/2014/02/21/256450_pod_vidom_titushek_deystvuyut_opera.html

⁴⁵ <http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/25/7011247>

⁴⁶ https://www.youtube.com/watch?v=F_y2fwWwyrU; <https://www.youtube.com/watch?v=QMDPSOdtoos>;
<https://www.youtube.com/watch?v=N4jzRk2OCX0>

«тітушки». Частина людей була викрадена із лікарень, частина — по дорозі з Майдану додому або близько їх місця роботи. У переважній більшості випадків про знаходження людей у райвідділках не були повідомлені родичі, звичною була практика перешкодження доступу адвокатів до підзахисних.

Усі ці зимові місяці, не зважаючи на низьку температуру, на Майдані Незалежності і на прилеглих територіях постійно знаходилося кілька десятків тисяч людей, а кілька тисяч із них проживали там постійно — просто неба і в занятих протестувальниками адміністративних будівлях. Під час окремих днів, зокрема, вихідних, кількість протестуючих досягала мільйона людей. У той час було прийнятий так званий «Закон про заручників» від 29 січня 2014 року, відповідно до якого затриманих протестувальників могли відпустити тільки в обмін на звільнення вулиць та адміністративних будівель, тобто — за фактичне припинення протесту.

Події 18 лютого

У цей день 18 лютого парламент мав голосувати за повернення до Конституції України у редакції 2004 року. Тому вранці частина мітингувальників розпочала мирну ходу до парламенту, яка була зупинена кордоном правоохоронців. Після провокації міліції розпочалося силове протистояння. Правоохоронці пішли в наступ, знесли барикади та розпочали силовий штурм Майдану. Вони закидали Майдан «коктейлями Молотова» та підпалили кілька палаток.

Для ізоляції учасників протесту на Майдані були закриті центральні станції метро та заборонений рух автотранспорту до центру. Одночасно з цим було відключено чи неєдиний непровладний канал телебачення («5 канал»), а також обмежено рух усіх видів транспорту з областей до Києва, включно із приватними автомобілями. Разом із правоохоронцями діяли парамілітарні злочинні угруповування («тітушки»), які добиwali лежачих людей⁴⁷. Для того, щоб зупинити правоохоронців та не дати їм відстрілювати людей з дахів будинків, учасники протесту запалили шини та почали кидати «коктейлі Молотова» у відповідь.

ШТУРМ МАЙДАНУ В НІЧ З 18 НА 19 ЛЮТОГО ТА ПІДПАЛ БУДИНКУ ПРОФСПІЛОК

Штурм Євромайдану тривав усю ніч із 18 на 19 лютого. Для знищення барикад була спроба застосувати два БТРи, один з яких був зупинений на Хрещатику, а для розгону мітингувальників та гасіння палаючих шин — водомети. Випалений вщент Майдан все ж таки вистояв.

У ніч з 18 на 19 лютого був підпалений Будинок профспілок, який використовувався для матеріально-технічного забезпечення Євромайдану. Зокрема, саме там знаходився шпиталь для стаціонарного лікування поранених учасників протесту. До будів-

⁴⁷ https://www.youtube.com/watch?v=9hYvM_alc4Y; <https://www.youtube.com/watch?v=3rQARCBNaWs>
<https://www.youtube.com/watch?v=6jplruDVyqk>

лі профспілок з верхніх поверхів проникли бійці спецпідрозділу «Альфа», після чого почалася пожежа⁴⁸. Щонайменше двоє учасників протесту згоріли⁴⁹.

19 лютого Голова Служби безпеки України О. Якименко оголосив про початок антитерористичної операції та видачу вогнепальної зброї⁵⁰. 20 лютого 2014 року міністр внутрішніх справ В. Захарченко підписав указ про видачу бойової зброї співробітникам міліції⁵¹. У той же час частина правоохоронців починає самовільно залишати позиції, відмовляючись застосовувати зброю проти беззбройних людей.

Масовий розстріл на Майдані 20 лютого

Вночі 20 лютого співробітники транспортної міліції всю ніч блокували проїзд транспорту до центру Києва. Вранці бійці спецпідрозділу «Беркут» почали закидувати «коктейлями Молотова» будинок консерваторії, де на той час розташувався новий медпункт Майдану. Розпочалося протистояння. Правоохоронці відкрили вогонь із вогнепальної зброї⁵². Від Жовтневого палацу та з вулиці Інститутської почали приносити поранених та вбитих учасників протесту, серед яких були й ті, що намагалися надати медичну допомогу пораненим⁵³.

Водночас стає відомо, що нібито через розрив залізничного полотна припиняють ходити поїзди в західному напрямку. Журналісти фіксують снайперів на будівлях різних адміністративних будівель в урядовому кварталі⁵⁴. Снайпери в чорному, з жовтими стрічками на рукавах розпочали стрілянину⁵⁵ по беззбройних учасниках протесту, що було зафіксовано на численних відео⁵⁶. Ближче до вечора відновлюється рух метро до центру. На той час у Дніпропетровську люди лягли на залізничну колію та зупинили відправлення потягу із десантниками, що їхали на Київ. О 22:20 год. парламент забороняє силовикам виконувати так звану «антитерористичну операцію» на території країни.

Всю ніч з 20 на 21 лютого йдуть переговори за участі Януковича, опозиції, представників Євросоюзу та Росії. 21 лютого лідери опозиції та Президент України підписали договір про врегулювання кризи в Україні. Але учасники протесту рішуче відкинули запропоновані опозицією умови договору та зажадали відставки Президента. 22 лютого стало відомо про втечу В. Януковича з Києва. Згодом він був виявлений на території Росії.

⁴⁸ http://www.moskal.in.ua/?category=news&news_id=1099

⁴⁹ http://espreso.tv/news/2014/05/15/moskal_nazvav_lyudey_yaki_shturmuvaly_budynok_profspilok_pid_chas_zachystky_maydanu

⁵⁰ https://www.youtube.com/watch?v=z_fiBUBxI2s

⁵¹ <https://www.youtube.com/watch?v=OMDAhx-m7Bw>

⁵² Video footage «114V200214» (see Roadmap Evidence #51)

⁵³ http://texty.org.ua/mod/datavis/apps/em_time/

⁵⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=CvtP7mgHsMY>; <https://www.youtube.com/watch?v=gqISuBI1tzI>
<https://www.youtube.com/watch?v=IsE7IYVa5kk/>

⁵⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=17ZN5BLLawc>

⁵⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=T6IbEIBhb8o>

ПЕРЕСЛІДУВАННЯ «МІСЦЕВИХ ЄВРОМАЙДАНІВ» У РЕГІОНАХ

У 15 з 27 адміністративно-територіальних одиниць України мирні протести набули масового характеру, зокрема у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Київській, Луганській, Львівській, Одеській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Черкаській областях та у м. Києві. У більшості з цих регіонів влада здійснила спроби незаконного насильницького придушення мирного протесту як з використанням правових процедур, так і в позаправовий спосіб. Частина учасників протесту в регіонах отримали травми та побої, були піддані катуванням. Частина учасників були заарештовані та обвинувачені в організації масових заворушень та здійсненні опору працівникам правоохоронних органів, згодом рішеннями судів були винесені запобіжні заходи у вигляді носіння браслету, домашнього арешту, тримання під вартою терміном на два місяці тощо.

У боротьбі з протестувальниками був задіяний увесь арсенал можливих інструментів державної системи: ухвалення завідомо неправосудних рішень судів, якими заборонялося проведення акцій протесту, прийняття дискримінаційних рішень місцевої влади, спрямованих проти учасників Євромайдану, вчинення незаконних дій службових осіб, зокрема, побиття, катування, незаконні затримання тощо.

Одним із прикладів було жорстоке побиття мирних протестувальників 26 січня 2014 року у Дніпропетровську⁵⁷. Під час мітингу, в якому приймало щонайменше 5 тисяч осіб, на протестуючих напали правоохоронці та «ті тушки». Учасників протесту били гумовими кийками, збивали з ніг та добивали лежачих. Десятки учасників протесту отримали поранення від травматичної зброї. Були затримані кілька десятків людей, серед яких і звичайні перехожі, які на думку правоохоронців та «тітушок» були схожі на учасників протесту. Цілеспрямовано затримували і людей із відеокамерами.

24 січня 2014 року під час протесаної акції у Черкасах було затримано близько 47 осіб, серед яких щонайменше 5 були неповнолітніми. При затриманні людей били, хоча учасники протесту не чинили спротиву. Батьків дітей не повідомили про затримання, натомість перешкоджали адвокатам у доступі до підзахисних. Також правоохоронці затримали людей, які не приймали участь у протесті, але опинилися поряд, серед них — студента Владислава Компанійця⁵⁸. Попри те, що хлопець був інвалідом дитинства та потребував суворого дотримання спеціального режиму харчування, суд виніс рішення про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту терміном на два місяці.

Окремо в регіонах розпочалися переслідування організаторів місцевих Євромайданів, зокрема, через порушення сфабрикованих кримінальних справ. Так, було порушено кримінальні справи проти місцевих депутатів та громадських активістів у Луцьку, приводом чого став факт перевертання портрету Віктора Януковича ногами до гори під час мітингу. 17 грудня 2013 року суд обрав запобіжний захід у вигляді домашнього арешту для активістки луцького Євромайдана Майї Москвич⁵⁹. В аналогіч-

⁵⁷ <http://www.newsru.ua/data/video/4138.html>

⁵⁸ http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2014/01/140125_cherkasy_conveyer_courts

⁵⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=4-3TzRrwmQs>

ній ситуації опинилися активісти з Калуша за спалення портрету Віктора Януковича, проти яких було порушено кримінальну справу за хуліганство.

31 грудня 2013 року правоохоронці зупинили на вулиці та примусово зтягли в машину одного із активістів донецького Євромайдану Євгена Насадюка для допиту у нібито за підозрою у розбещенні неповнолітніх. Схожа ситуація відбулася з активістом харківського Євромайдану Олександром Чижовим, який 4 січня 2014 року був брутально затриманий п'ятьма невідомими в цивільному прямо на вулиці та доставлений до райвідділу міліції. Активісту висунули звинувачення у розповсюдженні порнографії⁶⁰.

Непоодинокими були випадки насилля проти організаторів та лідерів місцевих Євромайданів. Так, 24 грудня 2013 року в самому центрі Харкова двома невідомими було вчинено напад на одного з співорганізаторів харківського Євромайдану Дмитра Пилипця⁶¹. Під час нападу йому було завдано 4 ножові поранення.

Вбивства мирних учасників протесту, окрім Києва⁶², були зафіксовані у західній, центральній та південно-східній частині України, а саме, у м. Хмельницький, м. Львові, у Черкаській та Запорізькій обл. Всього поза межами Києва загинуло 8 осіб.

ВИСНОВКИ

В основі протестного руху Євромайдану лежали цінності свободи та людської гідності, що дає можливість охарактеризувати протест як один із найбільш масових правозахисних рухів на всьому просторі нових незалежних держав, що утворився після розпаду Радянського Союзу. Гасло «Права людини понад усе!», вперше почали скандувати під приміщенням суду на початку грудня 2013 року, коли туди привезли обвинувачених у кримінальних злочинах учасників протесту, так званих «в'язнів Банкової». Саме тому протестний рух почали називати «Революцією Гідності».

Євромайдан був організований звичайними людьми, різними за віком, статтю, професією, майновим статусом, соціальним походженням, місцем проживання, релігійними переконаннями, ідеологічними поглядами тощо. Кількість учасників протесту за різними підрахунками сягала близько 2 млн. чоловік. Інфраструктуру протесту забезпечували близько 5 млн. людей, які утворювали різні самоорганізовані волонтерські ініціативи — допомагали постраждалим, забезпечували учасників протесту необхідними речами та харчами, надавали безкоштовну правову допомогу, організовували безкоштовне перевезення від регіонів до Києва тощо.

Мирний протестний рух охопив всю країну, місцеві Євромайдани відбувалися в різних населених пунктах. Масового характеру мирні протести набули у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Київській, Луганській, Львівській, Одеській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Черкаській

⁶⁰ <http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/4/7009032/>

⁶¹ <https://www.youtube.com/watch?v=teQ0Pi-gwv4>

⁶² <https://www.youtube.com/watch?v=mqeuYRsF2eI>

областях. Широко відомими став одиничний пікет жителя Сміли, який багато днів простояв на єдиній в місті площі із плакатом «Майдан! Я з тобою»⁶³.

Для залякування учасників мирного протесту та погашення протестного руху авторитарний режим поступово задіяв увесь арсенал тиску — знищення майна, побиття, викрадення, катування, незаконні затримання, порушення сфабрикованих адміністративних та кримінальних справ, взяття під варту тощо. Розуміючи безрезультативність своїх дій, влада вдалася до спроби силової зачистки Майдану та масових розстрілів беззбройних людей.

Відповідальність за масштабний та системний напад та скоювані в рамках нього злочини несе Президент України Віктор Янукович та його адміністрація, вищий рівень урядовців, керівники правоохоронних органів та спецпідрозділів, судді. Окрім цього, влада організувала, підтримувала та фінансувала парамілітарні групи для залякування та нападів на учасників протесту, знищення майна та здійснення провокацій.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Верховній Раді України невідкладно ухвалити постанову № 1312 від 09.12.2014 «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо ситуації, яка склалась внаслідок триваючої з 27 лютого 2014 р. збройної агресії Російської Федерації проти України та вчинення на території України міжнародних злочинів». Попередньо уточнити п. 1 даної постанови та передбачити термін дії даного звернення від 23 лютого 2014 року до моменту безпосередньої ратифікації Україною Римського статуту.

2. Верховній Раді України ухвалити законопроект № 1788 від 16.01.2015 року, який передбачає доповнення статті 124 Конституції України таким положенням: «Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах Римського статуту Міжнародного кримінального суду».

3. Верховній Раді України внести зміни в розділ 20 Кримінального кодексу України «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» з метою гармонізації його положень із нормами міжнародного кримінального права.

⁶³ <http://life.pravda.com.ua/society/2013/12/17/146059/>

СИТУАЦІЯ В АР КРИМ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

СКОРОЧЕННЯ

АРК — Автономна Республіка Крим.

ВР АРК — Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

ВРУ — Верховна Рада України.

ДПСУ — Державна прикордонна служба України.

ЄКПЧ — Європейська конвенція з прав людини.

ЄС — Європейський союз.

ЄСПЛ — Європейський суд з прав людини.

МППП — Міжнародний пакт про громадянські та політичні права.

НБУ — Національний банк України.

РНБО — Рада національної безпеки та оборони.

РФ — Російська Федерація.

ФЗ — Федеральний закон.

ФЗ № 6 — Федеральний конституційний закон РФ від 21 березня 2014 № 6-ФЗ «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя».

КРИМ: ОКУПАЦІЯ — ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Відповідно до ст.ст. 133, 134 Конституції України АРК і м. Севастополь є невід'ємною частиною України. Згідно Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (підписаний Україною, РФ, Великою Британією, США), держави підписанти підтвердили зобов'язання утримуватися від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності України.

23–28 лютого 2014 р. відбулася операція РФ по захопленню аеропортів та органів державної влади м. Севастополя та АРК, блокування та захоплення українських військових частин, а також встановлення блокпостів на сухопутних шляхах між Кримом та материковою частиною України. З метою надання видимості легітимності процесу захоплення Криму самопроголошені органи влади Криму за підтримки російських

¹ Розділ підготували Д. Свиридова, юрист УГСПЛ, С. Заєць, адвокат, експерт ГО «Регіональний центр прав людини», М. Васін, виконавчий директор Інституту релігійної свободи. Автори висловлюють подяку у підготовці цього розділу таким експертам: Дмитро Вовк, Віталій Грень, Олександр Заєць, Юрій Решетніков, Олександр Саган, а також Інституту релігійної свободи та Інституту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України.

військовослужбовців провели незаконний референдум. Самопроголошений голова Ради Міністрів Криму оголосив про тимчасове перепідпорядкування силових структур півострова та озброєння загонів «самооборони». Подібні дії РФ згідно з міжнародним правом кваліфікуються як акт агресії (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії»).

17 березня 2014 р. ВР АРК приймає Постанову про незалежність Криму та проголошення незалежної суверенної держави — Республіки Крим. 18 березня 2014 р. укладено Договір між РФ і Республікою Крим про прийняття в РФ Республіки Крим та утворення у складі РФ нових суб'єктів.

3 березня 2014 р. РФ починає активну «інтеграцію» Криму: автоматично визнає всіх кримчан громадянами РФ, змінює обчислення часу, валюту, запроваджує дію законодавства РФ, що порівняно з українським є репресивним та обмежувачим права людини в різних сферах життя. Крім того, окупаційні органи влади приймають ряд законів та інших нормативно-правових актів, які спричинили суттєве погіршення ситуації та порушення прав і свобод людини в Криму. Серед них, наприклад:

- Постанова ВР АРК «Про затвердження Положення про Народну дружину Криму» від 11.03.2014 р., Закон Республіки Крим «Про Народне ополчення — народна дружина Республіки Крим» від 11.06.2014 р. Було легалізовано парамілітарні формування, які брали участь у захопленні півострова, захопленнях власності, причетні до викрадень людей і вбивств, розгону мирних зборів і перешкоджанню журналістській діяльності.
- Закон Республіки Крим № 47-ЗРК «Про особливості викупу майна в Республіці Крим» від 08.08.2014 р., яким фактично прикриваються рейдерські захоплення приватної власності.
- Рішення ВР АРК «Про протидію поширенню екстремізму в Автономній Республіці Крим» від 11 березня 2014 р. і Федеральний закон РФ № 91-ФЗ «Про застосування положень Кримінального кодексу Російської Федерації і Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації на територіях Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя» від 5 травня 2014 р. Згідно ним було встановлено можливість притягнення до кримінальної відповідальності за діяння, вчинені в Криму і м. Севастополь до 18 березня 2014 р. Після цього були ініційовані масові арешти, притягнення до кримінальної відповідальності проукраїнських активістів та лідерів кримськотатарської громади в Криму.

27 березня 2014 р. Генеральна асамблея ООН підтримала резолюцію, у тексті якої визнається непорушність територіальної цілісності України, а проведений референдум таким, що не може бути основою зміни статусу АРК або м. Севастополя. За відповідну резолюцію проголосували 100 країн-членів ООН.

15 квітня 2014 р. прийнято ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Визначено поняття та режим тимчасово окупованих територій — АР Крим та міста Севастополя. Згідно закону «...відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права».

**КРИМ: ПОРУШЕННЯ СТАТЕЙ 5 ТА 7 ЄКПЛ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ.
ПИТАННЯ ПЕРЕГЛЯДУ ЗАКОННОСТІ ТА ОБҐРУНТОВАНOSTІ
ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ**

Відповідно до ст. 7 ЄКПЛ ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом. Також не може бути призначене суворіше покарання ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення кримінального правопорушення.

Відповідно до ст.ст. 64–67 Конвенції про захист цивільного населення під час війни (Женева, 12 серпня 1949 р.) кримінальне законодавство окупованої території залишається чинним, за винятком випадків, коли дія його скасовується або призупиняється окупаційною державою, якщо це законодавство становить загрозу безпеці окупаційної держави або є перешкодою виконання цієї Конвенції... Окупаційна держава, однак, може поширювати на населення окупованої території дію положень, які є необхідними для виконання нею зобов'язань, що покладаються на неї відповідно до цієї Конвенції, підтримання ефективного управління територією, забезпечення безпеки окупаційної держави, особового складу та власності окупаційних сил та адміністрації, а також об'єктів та комунікаційних ліній, які ними використовуються. Положення про кримінальну відповідальність, які ухвалюються окупаційною державою можуть набирати чинності лише після того, як їх опубліковано та доведено до відома населення їхньою рідною мовою. Ці положення не повинні мати зворотної сили. Суди повинні діяти лише відповідно до тих законодавчих положень, які були чинними до моменту скоєння правопорушення і які відповідають загальним принципам права, зокрема принципу відповідності покарання правопорушенню.

Відповідно до ФЗ РФ «Про застосування положень кримінального кодексу Російської Федерації і Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації на територіях республіки Крим і міста федерального значення Севастополя» від 29.04.2014 р. злочинність і караність діянь, вчинених на території Республіки Крим і міста Севастополя до 18 березня 2014 р., визначаються на підставі кримінального законодавства РФ. Поворот до гіршого при цьому не допускається.

Відповідно до ст. 12 КК РФ іноземні громадяни та особи без громадянства, які не мешкають постійно в РФ і вчинили злочини поза межами РФ, підлягають кримінальній відповідальності за цим Кодексом у випадках, якщо злочин направлено проти інтересів РФ або громадянина РФ або особи без громадянства, яка постійно проживає в РФ, а також у випадках, передбачених міжнародним договором РФ, якщо іноземні громадяни і особи без громадянства, які не проживають постійно на території РФ, не були засуджені в іноземній державі та притягуються до кримінальної відповідальності на території РФ.

На практиці всі кримінальні правопорушення, справи за якими перебували у провадженні органів слідства і судів України, розташованих на території АРК та м. Севастополя, були перекваліфіковані відповідно до законодавства РФ. В подальшому розгляд цих справ було продовжено відповідно до законодавства Росії. Точна статистика

таких справ відсутня. Однак на практиці були зафіксовані як випадки припинення кримінального переслідування з посиланням на ст. 12 УК РФ, так і ухвалення вироків всупереч зазначеним положенням закону.

Зазначені обставини дають підстави вважати, що владою РФ були порушені гарантії ст. 7 ЄКПЛ. Окрім того, у зазначеному контексті виникає питання про обґрунтованість утримання особи під вартою. Відповідно до ст. 5 Конвенції однією з підстав для утримання особи під вартою є обґрунтована підозра, що особа вчинила правопорушення. При цьому кожен, кого тримають під вартою, має право на перевірку законності його тримання під вартою та звільнення, якщо таке тримання було незаконним.

На підставі положень ст. 5 ЄКПЛ у поєднанні з положеннями ст. 7 Конвенції влада РФ була зобов'язана негайно переглянути обґрунтованість тримання під вартою осіб, яким такий запобіжний захід було обрано відповідно до законодавства України. Однак протягом тривалого строку після оголошення Криму частиною РФ жодних заходів щодо перегляду обґрунтованості тримання особи під вартою не вживалось. Співробітники прокуратури та судді перебували у розгубленому стані через різку зміну законодавства. Окрім того, відзначаються випадки продовження тримання під вартою осіб, щодо яких закінчився строк дії таких заходів, визначений законодавством України.

КРИМ: ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД

Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи ... незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. В силу ст. 54 Конвенції про захист цивільного населення під час війни окупаційній державі забороняється змінювати статус посадових осіб чи суддів на окупованих територіях або вживати стосовно них будь-яких заходів примусу, якщо вони утримуватимуться від виконання своїх обов'язків з міркувань совісті.

Відповідно до ст. 9 ФКЗ № 6 «Про прийняття до Російської Федерації нових суб'єктів Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя» здійснювати судочинство в перехідний період були уповноважені судді, призначені на посади до початку окупації та які працювали в українських судах на окупованій території на момент ухвалення цього закону. Їх статус був визначений як «громадяни, які заміщують посади суддів». Умовою допуску до здійснення правосуддя було набуття громадянства Російської Федерації, передача паспорта громадянина України російським властям, а також подання російським властям заяви про відмову від громадянства України. Вихід суддів з громадянства України в порядку, передбаченому законодавством України, не відбувся.

Термін здійснення правосуддя «громадянами, які заміщують посади суддів», був визначений «до створення на відповідній території судів РФ». Цей період, протягом якого правосуддя на території АР Крим та м. Севастополя здійснювалося «суддями» у такому статусі, продовжився з 1 квітня до 26 грудня 2014 р.

Хоча законом «громадянам, які заміщують посади суддів» було гарантовано переважне право на заміщення посади судді в судах РФ, створених на окупованій території, однак процедура формування федеральних суддів не передбачала жодних гарантій і, навпаки, стимулювала конкуренцію як з боку діючих федеральних суддів, так і з боку інших громадян РФ.

Відповідно до інтерв'ю М. Тимошева, голови ВККС РФ всього в Криму і Севастополі планується призначення 462 суддів. При цьому за результатами першого етапу відбору суддів вакансії були заповнені на 70%, «громадяни, які заміщують посади суддів» у перехідний період у цій кількості складають трішки більше половини (~56%). В своєму інтерв'ю М. Тимошев також відзначив високий рівень конкуренції, а також повідомив про критерії відбору. Зокрема, він повідомив, що «чимало уваги приділяли аналізу професійних зв'язків та постійних, передусім родинних, відносин з іншими людьми з метою виявлення потенційного конфлікту інтересів...». Практика свідчить, що до компрометуючої інформації було віднесено також наявність родинних зв'язків з громадянами України, які проживають на материковій частині України.

У зазначений період судді були цілковито позбавлені гарантій незалежності. Суди виносили рішення по цивільним і кримінальним справам іменем РФ, всі судові акти засвідчувалися печаткою судів України, а також використовувалася інша атрибутика судів України.

Правосуддя відповідно до процесуального законодавства РФ продовжили здійснювати також суди, існування яких не передбачено законодавством Російської Федерації (наприклад, господарські та адміністративні суди). Це призводило до того, що, наприклад, Окружний адміністративний суд м. Севастополя на підставі положень Цивільного процесуального кодексу РФ ухвалював рішення іменем РФ та засвідчував його печаткою суду України.

Мали місце випадки прямого втручання російської влади в діяльність судів. Наприклад, голові Севастопольського апеляційного господарського суду В. М. Ковалю за особистою вказівкою губернатора м. Севастополя С. Меняйло з травня 2014 р. було заборонено вхід до будівлі суду, а керівництво судом було покладено на іншу особу.

З березня 2014 р. суди, розташовані на території АР Крим і м. Севастополя, припинили направляти матеріали цивільних, кримінальних і адміністративних справ для перегляду судових рішень до судів вищого рівня, розташованих на материковій частині України. Цим було створено перешкоди для перегляду раніше ухвалених рішень судами касаційної інстанції, а також для перегляду судових рішень у зв'язку з ухваленням рішення Європейським судом з прав людини.

В результаті таких дій російської влади була підірвана незалежність судової системи Криму. Зокрема, повноваження суддів, призначених відповідно до законодавства України, були несподівано припинені, а статус суддів став невизначеним. Очікування можливого призначення на посаду судді та непрозорість процедури підштовхувала претендентів до демонстрації максимальної лояльності до властей РФ. При цьому фактичні форми здійснення правосуддя, засновані на змішуванні юрисдикцій, позбавляють суд ознак «суду, створеного на підставі закону».

Відповідно до Основних принципів, що стосуються незалежності судових органів, ухвалених сьомим Конгресом ООН з попередження злочинності та поведженню з правопорушниками (Мілан, 1985), строк повноважень суддів, їх незалежність, безпека,

відповідна винагорода, умови служби, вік виходу на пенсію мають належним чином гарантуватися законом; судді, що призначаються або обираються, мають гарантований строк повноважень до обов'язкового виходу на пенсію або закінчення терміну повноважень, де він встановлений; судді можуть бути тимчасово відсторонені від посади або звільнені лише з підстав їх нездатності виконувати свої обов'язки або поведінки, що робить їх невідповідними займаній посаді.

З огляду на викладене судові акти, ухвалені у зазначений період в Криму та Севастополі, мають сумнівну юридичну силу, а сторони судових процесів не можуть розраховувати на визнання цих судових рішень будь-де за межами Кримського півострова.

КРИМ: ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ПОВАГУ ДО ПРИВАТНОГО ТА СІМЕЙНОГО ЖИТТЯ. ПОРУШЕННЯ ЗВИЧНОГО УКЛАДУ ЖИТТЯ

Внаслідок окупації Кримського півострову зміни охопили всі сфери життя — грошовий обіг, законодавство, діловодство, правила надання медичних та соціальних послуг, що за своїм масштабом призвели до дезорієнтації громадян, порушення їх соціальних зв'язків та негативно вплинули на особисте життя переважної більшості з них. Так, внаслідок примусового вимкнення у серпні-вересні 2014 р. діяльності операторів телефонного зв'язку на території Кримського півострова були розірвані як контакти кримчан один з одним, так й їх контакти з мешканцями материкової України.

05 серпня 2014 року на території Криму і Севастополя було припинено надання послуг мобільного зв'язку оператором «МТС-Україна» внаслідок захоплення представниками кримської влади приміщень та обладнання кампанії. Частоти, котрі раніше використовувалися компанією «МТС-Україна», вже 6 серпня були віддані російському оператору «К-Телеком» (бренд «WinMobile»). За декілька днів абонентам «МТС-Україна» (крім м. Севастополь) компанією «К-Телеком» був відновлений т. зв. «технічний роумінг», однак за це час більшість мешканців Криму вже перейшло до послуг іншого російського оператора мобільного зв'язку, через що більшість контактів виявилися втраченими. Окрім того, дзвінки на мобільні телефони інших операторів вирости приблизно в 4 рази — з 65–75 коп./хв. до 3 грн./хв., що в результаті зробило недоцільним користування послугами «МТС-Україна». Аналогічні процеси відбулися з операторами «Київстар» (11.08.14 р.) та «Life» (19.09.14 р.), яким належали 42,7% та 14,7% ринку послуг мобільного зв'язку відповідно.

25 вересня 2014 р. ПАТ «Укртелеком» припинило надання послуг стаціонарної телефонії у м. Севастополі. Замість цього оператора такі послуги розпочало надавати підприємство «Севастополь Телеком». Однак це також призвело до зростання вартості дзвінків на телефони українських мобільних операторів та стаціонарні телефони на материковій частині, оскільки дзвінки стали тарифікуватися як міжнародні.

Зафіксовані факти порушення владою РФ недоторканості житла на території АРК та м. Севастополь. Так, 7 листопада 2014 р. представники влади Криму

та Міністерства оборони РФ незаконно захопили дві службові квартири в м. Сімферополі та дві — в м. Севастополі, які належали українським офіцерам ВМС України, котрі вимушено залишили територію Кримського півострову після окупації у березні 2014 р. Замки в квартирах були зламани, вхідні двері відчинені та опечатані. Вслід за цим до квартир були заселені російські військові офіцери. Представники МО РФ через сусідів повідомили українським офіцерам, що вони мають забрати всі свої речі із квартир до 1 грудня 2014 року. Такі дії та вимоги вони обґрунтували тим, що Міністерством оборони РФ було ухвалено рішення заселити квартири, що належать українським офіцерам, російськими військовими. Окрім зазначених випадків вимоги про звільнення належного їм житла отримали також ще декілька військово-службовців української армії.

ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ВИСЛОВЛЕННЯ ДУМКИ ТА СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Окупація Кримського півострову супроводжувалася, по-перше, одночасною повною зміною правового поля на законодавство РФ, яке привнесло погіршення та обмеження свободи слова, свободи висловлення думок, свободи мирних зборів та інше. А, по-друге — системними репресіями через кримінальне та адміністративне переслідування проукраїнських активістів та населення.

З 2014 р. РФ значно ускладнила та погіршила законодавство з свободи вираження поглядів, міграції, що наразі становить небезпеку для кримчан. Так, в законодавство РФ ввели положення про обов'язкове повідомлення громадянами про наявність у них другого громадянства², обов'язкове для кримчан з 01 січня 2016 року під загрозою кримінальної відповідальності³. Після того всі кримчани, що були зареєстровані в Криму на час окупації, будуть змушені повідомити окупаційній владі про наявність у них українського громадянства. Якщо громадяни подадуть повідомлення про подвійне громадянство пізніше визначеного терміну або вкажуть неповні або завідомо недостовірні дані, їм загрожує адміністративна відповідальність — штраф від 500 до 1000 рублів.

Особливу загрозу для свободи думки становлять нормативні приписи щодо протидії екстремістської діяльності, якими введено поняття екстремістських матеріалів⁴. В Криму почав роботу Центр протидії екстремізму, який фактично займається переслідуваннями громадян, які висловлюють незгоду з новою владою. Під приводом боротьби з екстремізмом окупаційна влада у Криму переслідує також представників проукраїнські налаштованих релігійних організацій.

15 березня 2014 р. греко-католицького священика Миколу Квича було незаконно затримано представниками кримської влади безпосередньо у храмі парафії Успіння Пресвятої Богородиці міста Севастополя, що супроводжувалось свідомим осквер-

² ФЗ РФ від 04.06.2014 року № 142 «Про внесення змін до статті 6 і 30 Федерального закону «Про громадянство Російської Федерації» і окремі законодавчі акти Російської Федерації».

³ Ст. 330.2 КК РФ — покарання у вигляді штрафу до 200 тисяч рублів або в розмірі річного доходу засудженого, або до 400 годин обов'язкових робіт.

⁴ ФЗ від 25.07.2002 року № 114-ФЗ «Про протидію екстремістській діяльності».

ненням релігійних святинь храму, незаконним арештом із застосуванням фізичного насильства, незаконним обшуком приватного помешкання священика, його незаконним допитом протягом 8 годин з елементами тортур, дискримінацією за релігійною ознакою та ознакою мови (заборона використовувати українську мову) та надуманими звинуваченнями в екстремізмі з перспективою засудження до 15-річного ув'язнення⁵. З цих причин ввечері 16 березня священик Микола Квич був змушений покинути Крим, оскільки існувала реальна загроза його здоров'ю та життю у зв'язку із його священицькою діяльністю та належністю до УГКЦ. Через такого роду погрози священики УГКЦ з Ялти, Євпаторії, Керчі, Сімферополя також були змушені вивезти свої родини у безпечне місце за межі Криму протягом першої половини березня 2014 року.

Кримська влада ухвалила рішення про підняття орендної плати за приміщення по вулиці Севастопольській у м. Сімферополь, в яких розташований Кафедральний собор Святих рівноапостольних князя Володимира і княгині Ольги УПЦ КП. У результаті головний собор Київського Патріархату в Криму опинився під загрозою закриття через непосильну для віруючих оренду плати, яка, за словами архієпископа Климента, збільшилася у 600 тисяч разів⁶.

На території Криму пройшла серія обшуків в мечетях, медресе і приватних будинках мусульман, в ході яких силовики шукали так звану екстремістську літературу, в тому числі користуючись тим, що нещодавно ця література не була екстремістською в українському Криму.

24 червня в селі Кольчугіно Сімферопольського району в будівлю медресе при Духовному управлінні мусульман Криму (ДУМК) увірвалися озброєні люди в масках, які провели обшук, вилучили кілька комп'ютерів, заарештували заступника директора медресе Айдера Османова. На момент захоплення в релігійному навчальному закладі перебувало 13 учнів та два викладача. Прес-секретар ДУМК Айдер Аджимамбетов повідомив, що озброєні люди — це співробітники російського підрозділу спеціального призначення «Беркут». За його словами, обшук проводив російський «Центр боротьби з екстремізмом», а всі попередні дні в Криму велася запекла інформаційна підготовка до пошуку «екстремістів»⁷.

В той же час органи влади практично не реагують на факти нападів невідомих осіб на релігійні споруди кримчан. Так, 01 червня 2014 р. о 8:00 в с. Перевальному Сімферопольського району група озброєних бандитів у формі російських козаків виламала двері, незаконно проникла в приміщення храму Покрови Пресвятої Богородиці УПЦ КП й знищила православні реліквії. 13 червня у с. Лугове Сімферопольського району невідомі підпалили мечеть «Чукурча-джамі». За інформацією російського МВС, підпал стався близько 05:00 ранку внаслідок попадання кількох «коктейлів Мо-

⁵ Отець Микола Квич: «Мене звинуватили в тому, що я спонсую Військово-морські сили України»: http://news.ugcc.ua/interview/otets_mikola_kvich_mene_zvinuvatili_v_tomu_shcho_ya_sponsoruyu_v%D1%96yskovomorsk%D1%96_sili_ukraini_69688.html

⁶ Про це зазначено в зверненні архієпископа Сімферопольського та Кримського Климента (в миру Куш Павло Миколайович), опублікованому на офіційному сайті Київської Патріархії: <http://www.cerkva.info/uk/news/churchasociety/4949-arkhiepklyment-zaiava.html>

⁷ В Криму вооруженные люди захватили медресе: <http://atn.ua/proisshestviya/v-krymu-vooruzhennye-lyudi-zahvatili-medrese>

лотова». В результаті постраждав фасад мечеті. Відзначається, що поруч на паркані зловмисники намалювали фашистську свастику і дату підпалу⁸.

Окремою проблемою стала вимога окупаційної влади Росії щодо обов'язкової перереєстрації усіх релігійних організацій в Криму згідно з російським законодавством до 01 січня 2015 р. Зокрема, діючі положення Федерального Закону РФ від 05.05.2014 року № 124-ФЗ щодо містять наступні дискримінаційні обмеження, які порушують права віруючих на колективне сповідання віри:

1. Перереєстрація релігійних організацій згідно законодавства РФ можлива лише за виконання однієї з двох умов:

- 1) входження до складу існуючої в Росії централізованої релігійної організації відповідного віросповідного напрямку; або
- 2) проходження державної релігієзнавчої експертизи в порядку, передбаченому наказом Мін'юсту Росії від 18.02.2009 року № 53 «Про державну релігієзнавчу експертизу».

2. Релігійні організації Криму мають подати на реєстрацію нову редакцію свого статуту, який повинен відповідати усім вимогам російського законодавства.

3. Крім цього, згідно вимог Мін'юсту Росії при перереєстрації місцевих і централізованих релігійних організацій необхідно надати оригінал діючої редакції статуту релігійної організації, зареєстрованої у відповідності з українським законодавством і документ, що підтверджує її реєстрацію як юридичної особи (для ознайомлення з наступним поверненням заявнику). Така вимога не передбачена законодавством Росії, що дає підстави вбачати в цьому приховані ризики для віруючих і релігійних громад.

4. Згідно Федерального закону РФ від 26.09.1997 року № 125-ФЗ заснувати релігійну організацію зі статусом юридичної особи можуть лише громадяни Росії. Відтак, ця вимога примушує віруючих мешканців Криму приймати російське громадянство, а у разі відмови — вони фактично позбавляються права на об'єднання в релігійну організацію з правоздатністю юридичної особи.

5. Виникла загроза для збереження права власності та реалізації майнових прав на культові споруди та інше майно тих релігійних громад, які не перереєструвалися з причини:

- 1) не входження до складу існуючої в Росії централізованої релігійної організації;
- 2) не проходження державної релігієзнавчої експертизи;
- 3) невідповідності нової редакції статуту вимогам російського законодавства;
- 4) відмови віруючих прийняти громадянство Російської Федерації.

6. На відміну від законодавства України, яке не висуває ніяких умов для діяльності релігійних громад без статусу юридичної особи, Федеральний закон РФ від 26.09.1997 року № 125-ФЗ вимагає від засновників фактично пройти повноцінну процедуру зі створення релігійної громади навіть задля діяльності без статусу

⁸ Відео нападу на храм УПЦ КП у с. Перевальне:
<http://inforesist.org/video-kak-proisxodil-zavat-xrama-v-perevalnom/>
Репортаж Агентства QNA «Кримські Новини» та свідчення імама мечеті «Чукурча-джамі» Мухаммеда Ісламова: <https://www.youtube.com/watch?v=Mr4ta0HociY>

юридичної особи. Очевидно, що ця вимога корелюється з обмеженням у державній реєстрації тих незалежних релігійних громад, що існують менше ніж 15 років, унеможливлючи діяльність громади без входження до складу якогось із російських релігійних центрів.

Таким чином, застосування на території АР Крим російського законодавства в сфері свободи совісті та діяльності релігійних організацій обмежує та звужує зміст прав і свобод громадян України у порівнянні з законодавством України. Виходячи з цього, можна очікувати, що ця проблематика у найближчі роки стане предметом розгляду Європейського Суду з прав людини.

21 липня 2014 р. було прийнято № 274-ФЗ «Про внесення змін в статтю 280.1 Кримінального кодексу Російської Федерації», який встановив відповідальність за «публічні заклики до здійснення дій, спрямованих на порушення територіальної цілісності Російської Федерації». Згідно цього положення особа може отримати до чотирьох років позбавлення волі, а в разі, якщо заклики поширюються через ЗМІ або Інтернет — до п'яти років. Іншими словами РФ має намір суворо карати всіх за будь-які висловлювання щодо приналежності Росії тієї чи іншої території. Наприклад, до кримінальної відповідальності можуть бути притягнуті журналісти за матеріали, в яких Крим розглядається як частина України, а також — пересічні громадяни за висловлювання на кшталт «Крим — це Україна» чи графічні висловлювання такої думки, опубліковані в соціальних мережах. Така позиція суперечить нормам міжнародного права та обмежує свободу вираження поглядів громадян, в тому числі — з приводу ситуації щодо окупації та приєднання Росією Криму.

Через переслідування та тиск з боку окупаційної влади Крим була вимушена покинути відома проукраїнська активістка та блогер Л. Богуцька. Остання постійно через ЗМІ та мережу Фейсбук висловлювала власну позицію щодо несприйняття окупації Криму, описуючи труднощі жителів півострова з моменту окупації РФ, висловлюючи своє невдоволення діями російської влади та засуджуючи дії РФ, спрямовані на підтримку терористичних організацій ДНР і ЛНР на сході України.

В вересні 2014 р. в домі Л. Богуцької було проведено обшук та вилучено її особисте майно, в тому числі комп'ютери, телефон та інші носії інформації. Після чого Л. Богуцьку доставили в Центр протидії екстремізму, де демонстрували заяви, в яких люди скаржилися на те, що вона розпалює міжнаціональну ворожнечу, а в її діях містяться ознаки екстремізму. В цей період часу на неї чинився психологічний тиск, зокрема представники правоохоронних органів повідомляли їй, що на підставі її публічних заяв вона може бути підозрюваною в екстремістській діяльності та в розпалюванні міжнаціональної ворожнечі.

Внесено ряд змін в російське законодавство та прийнято декілька нормативних актів в Криму щодо суттєвого обмеження свободи мирних зібрань, які не можна трактувати як доцільні в демократичному суспільстві. Так, 21.07.14 р. в РФ прийнято закон № 258-ФЗ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів РФ в частині вдосконалення законодавства про публічних заходах», що встановив кримінальну відповідальність за неодноразове порушення порядку організації або проведення масових заходів. 4 жовтня 2014 р. прийнято закон № 292-ФЗ «Про внесення змін до ст. 9 Федерального закону «Про збори, мітинги, демонстрації, ходи і пікетування», згідно

якого публічний захід тепер не може починатися раніше 07.00 годин і закінчуватися пізніше 22.00 годин поточного дня за місцевим часом, за винятком публічних заходів, присвячених пам'ятним датам Росії та ін.

Був прийнятий також Закон Республіки Крим № 56-ЗРК «Про забезпечення умов реалізації права громадян Російської Федерації на проведення зборів, мітингів, демонстрацій і пікетувань в Республіці Крим» від 21.08.14 р., який істотно обмежує свободу мирних зібрань в Криму, а саме зобов'язує подавати повідомлення в письмовій формі безпосередньо до органу місцевого самоврядування в строк не раніше 15 і не пізніше 10 днів до дня проведення публічного заходу.

12 листопада 2014 р. було видано Постанову Ради міністрів Криму № 452 «Про затвердження переліку місць для проведення публічних заходів на території Республіки Крим», яка визначає місця для проведення мирних зібрань. Наприклад, у Сімферополі дозволено проводити мирні зібрання лише в чотирьох місцях. При цьому відсутні будь-які обґрунтування для заборони проведення мирних зборів в інших районах міста.

Системний та масовий характер носять обмеження та заборони в проведенні мирних зібрань. Наприклад, 16 травня 2014 р. самопроголошений голова Криму видав указ, яким заборонив проведення мирних зібрань на території Криму до 6 червня, який був застосований 18 травня щодо проведення траурних заходів з нагоди 70-ї річниці депортації кримських татар. 25 серпня 2014 р. працівниками поліції м. Севастополя заборонено організації «Захистимо Севастополь» проводити антикорупційний мітинг на площі Нахімова. 2 грудня 2014 р. окупаційна влада відмовила Центральній виборчій комісії Курултаю у проведенні кримськотатарського мітингу до Міжнародного дня прав людини. Прокуратура Криму винесла заступнику голови Меджлісу кримськотатарського народу А. Чийгозу (07.12.14 р.) та голові БФ «Фонд «Крим» Р. Шевкієву (10.12.14 р.) застереження про неприпустимість проведення несанкціонованих мітингів та про відповідальність у випадку порушення застереження.

3 травня 2014 р. в Криму відбулося масове мирне зібрання на підтримку лідера кримськотатарського народу, народного депутата України М. Джемілева, якому владою РФ було заборонено в'їзд до Криму. Не зважаючи на мирний характер заходу, біля 100 учасників мітингу були притягнуті до адміністративної відповідальності та оштрафовані на суми в розмірі від 10 до 40 тисяч рублів, в тому числі — за непокору поліції (19.3 КоАП РФ). Зазначені міри, прийняті після публічного заходу, були втручанням у право на свободу зібрань, що не було необхідним у демократичному суспільстві. Вже з восени 2014 р. почалися кримінальні переслідування учасників цього мирного зібрання (Р. Абдурахманов, Т. Смедляєв, Е. Ебулісов та ін.).

24 серпня 2014 р. працівниками держінспекції дорожнього руху був затриманий організатор проукраїнського мітингу в м. Севастополь Віктор Неганов. Реальною причиною зупинки, обшуку його транспортного засобу, вилучення особистих речей та складання протоколів про адміністративне правопорушення (за ст. 20.2 КпАП РФ) стало те, що він в день незалежності України, з національним прапором України і в шарфі кольорів національного прапора України поклав квіти до постаменту, на

якому раніше стояв пам'ятник гетьману Сагайдачному. В результаті загроз кримінального переслідування В. Неганов змушений був покинути Крим.

Встановлення репресивного законодавства, кримінальної відповідальності за «заклики до сепаратизму», системні порушення права на мирні зібрання та цілеспрямовані переслідування проукраїнських активістів з боку правоохоронних органів і так званої «кримської самооборони» є не лише грубими порушеннями норм міжнародного права, але й відкритим тиском на інакомислячих в Криму, намаганнями знищити громадянське суспільство та залякати населення, що не погоджується з окупацією півострову.

КРИМ: ЗАБОРОНА ДИСКРИМІНАЦІЇ

Постановою Правління НБУ № 699 від 3 листопада 2014 р. «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» передбачено, що особа, яка зареєстрована/ постійно проживає на території вільної економічної зони «Крим», прирівнюється до нерезидента (за інвестиційними операціями — до іноземного інвестора).

Постановою від 16.12.2014 р. № 810 до зазначеного положення були внесені зміни, відповідно до яких фізична особа, яка є внутрішньо переміщеною особою та отримала передбачену законодавством України довідку, що засвідчує її проживання на материковій частині України, є резидентом України. Відповідно до законодавства України отримання такої довідки не вимагає підтвердження будь-яких обставин, але термін дії такої довідки складає 6 місяців.

Використання терміну «нерезидент» саме по собі призвело до стигматизації відповідної групи населення та формування негативного ставлення до таких осіб. Зокрема, громадянки Я. П. та М. М., обидві з яких мають зареєстроване місце проживання на території Криму, та працюють у м. Києві в комерційному банку та архівній установі відповідно, скаржилися на те, що їх керівництво розглядало питання щодо їх звільнення, оскільки, на думку їх керівництва, подальше їх працевлаштування вимагає дозволу на працевлаштування іноземців. Ця ситуація є яскравим прикладом стигматизації.

Внаслідок виокремлення групи громадян як «суб'єктів Криму» та надання їм статусу нерезидента ці особи зіткнулися з низкою реальних обмежень у доступі до банківських послуг.

Наприклад, ПАТ «БМ Банк» в листопаді 2014 р. повернув платникові кошти, що підлягали зарахуванню на рахунок, належний так званому «суб'єкту Криму». Пізніше банк розблокував цей рахунок. Але після видання постанови НБУ № 810 від 16.12.14 р. банком було знов заблоковано інший рахунок тієї ж особи. ПАТ «Укрсиббанк» також заблокувало банківський рахунок громадянки, яка мала реєстрацію місця проживання у Криму, на якому зберігалися всі її заощадження. Рахунок було розблоковано лише після надання довідки про реєстрацію її як особи, яка перемістилася з тимчасово окупованої території України. У грудні 2014 р. ПАТ Райффайзен Банк «Аваль» відмовило у відкритті рахунку «суб'єкту Криму»

як резиденту, але було запропоновано відкрити поточний рахунок зі статусом рахунку нерезидента.

Під час розгляду скарги громадян на зазначені обмеження комерційними банками їх прав, НБУ не знайшов у діях комерційних банків порушень законодавства.

Банківські установи по різному виконують приписи Постанови НБУ в частині, яка стосується рахунків, відкритих до її видання. Так, наприклад, ПАТ Райффайзен Банк «Аваль» у разі надання довідки про реєстрацію особи, яка перемістилася з тимчасово окупованої території України, змінює статус поточного рахунку без його закриття. В той же час ПАТ БМ Банк тлумачить постанову як таку, що зобов'язує його закрити раніше відкриті банківські рахунки навіть у разі надання громадянином довідки про реєстрацію особи, яка перемістилася з тимчасово окупованої території України, та в останньому випадку для продовження обслуговування вимагає укладення нового договору та відкриття нового рахунку.

Відповідно до постанови НБУ (з урахуванням змін) серед «суб'єктів Криму» виокремлюється п'ять груп осіб, щодо яких встановлені обмеження діють по-різному або взагалі не діють:

- громадяни України, які зареєстровані і постійно проживають у Криму та не мають довідки ВПО — вони фактично позбавлені можливості користуватися банківськими послугами, але й не мають у цьому потреби;
- громадяни України, місце проживання яких зареєстроване у Криму, але які залишили тимчасово окуповану територію після 16 березня 2014 р. — такі особи мають можливість отримати довідку ВПО, і, таким чином, відновити статус резидента на наступні 6 місяців;
- громадяни України, місце проживання яких зареєстроване у Криму, але які вже тривалий час проживають на материковій частині України, залишили тимчасово окуповану територію до 16 березня 2014 року — такі особи позбавлені можливості отримати довідку ВПО, і взагалі не можуть відновити статус резидента на наступні 6 місяців;
- громадяни України, місце проживання яких зареєстроване у Криму, але які час від часу подорожують на материкову частину України без наміру залишити тимчасово окуповану територію (тобто, не є ВПО) — вони позбавлені доступу до банківських послуг;
- громадяни України, місце проживання яких зареєстроване на материковій частині України, але які тривалий час проживають у Криму і не мають наміру залишати тимчасово окуповану територію. Кількість таких громадян, які у суді довели, що вони без реєстрації місця проживання тривалий час проживали на території Криму, за різними джерелами становить понад 15 тис. чоловік (включаючи м. Севастополь).

Громадяни, зареєстровані в Криму та ТОВ «Аудиторська фірма «Лекс-Сервіс, Лтд» за підтримки Фонду стратегічних судових справ УГСПЛ оскаржили зазначену постанову НБУ, оскільки встановлення для «суб'єктів Криму» обмежень у доступі до банківських послуг, що не передбачені для громадян України, котрі мають зареєстроване місце проживання в інших регіонах України, є дискримінацією за ознакою місця проживання. Таку позицію підтримав Уповноважений ВР з прав людини, який у грудні 2014 р. відкрив провадження та прийняв рішення про присутність представника під

час розгляду зазначеної справи. За інформацією, що є доступною у Єдиному державному реєстру судових рішень, було подано близько 6 аналогічних позовів, які наразі розглядаються судом.

КРИМ: ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Згідно ст. 1 Протоколу 1 Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Відповідно до ст. 46 Конвенції про закони і звичаї сухопутної війни (IV Гаазька конвенція) честь і права сімейні, життя окремих осіб і приватна власність, рівно як і релігійні переконання та справляння обрядів віри, мають поважатися. Приватна власність не підлягає конфіскації. Згідно ст. 56 IV Гаазької конвенції власність громад, установ церковних, добродійних та освітніх, художніх і наукових, навіть таких, що належать Державі, прирівнюється до приватної власності. Всіляке умисне загарбання, знищення чи пошкодження подібних установ, історичних пам'яток, творів художніх або наукових забороняється і має переслідуватись.

В порушення вказаних норм дії російських окупантів призвели до масових порушень прав власності на півострові. З початку окупації під прикриттям так званої «націоналізації» була захоплена державна власність України на півострові, прийняті рішення про «націоналізацію» підприємств, майна, землі, навчальних закладів, пам'яток архітектури, ін. Це відбулося без згоди українських органів влади та компенсації заподіяної шкоди.

Під «націоналізацію» масово потрапляє і приватна власність. Прийнято Закон Республіки Крим «Про особливості викупу майна в Республіці Крим» та зміни до нього, згідно яких влада Криму зможе викуповувати історичні пам'ятки та об'єкти культурної спадщини, що знаходяться в приватній власності; об'єкти, визнані соціально значущими для Криму. Законом передбачено інформування власника майна про прийняте рішення про викуп через ЗМІ. Законом не передбачена можливість оскарження такого рішення органу влади. Представники окупаційної влади оголосили, що даний закон дозволить їм застосовувати його положення до колишніх державних чи комунальних будівель, які раніше перейшли в приватну власність. В більшості випадків захоплення об'єктів власності проходять за участю узаконених парамілітарних формувань «кримської самооборони». За інформацією «New York Times» за 10 місяців після окупації Криму, за оцінками власників і юристів, у власників відібрали нерухомості та іншого майна на суму понад 1 млрд. дол. США.

Серед таких прикладів «націоналізації» приватної власності — майно ЗАТ «Ялтинська кіностудія»; майно ПАТ «Кримгаз»; зерносховища з урожаєм ТОВ «Агротрейд» та організації ветеранів і інвалідів «Добробут»; майно ПАТ «Кримхліб»; майно приватних установ охорони здоров'я; санаторій «Айвазовський»; судноремонтне підприємство «Севастопольський морський завод» та інші.

При вилученні майна однієї з приватних клінік самопроголошений голова Ради міністрів Криму Аксьонов «висловив упевненість в тому, що все обладнання клініки було куплено, а частина обладнання була отримана в рамках благодійної допомоги» з чого можна зробити висновок, що керівництво півострова буде ухилятися від рівнозначної компенсації вартості майна, яке примусово вилучається у власників. У випадку з майном ЗАТ «Ялтинська кіностудія» кримська влада заявила, що заплатить колишнім власникам 100 тис. доларів. Власник кіностудії подав до суду, вимагаючи визнати недійсною постанову уряду Криму про примусову націоналізацію його майна, та стверджує, що інвестував у розвиток кіностудії десятки мільйонів доларів.

Захоплення власності також відбувається під виглядом стягнення заборгованостей. Судові пристави РФ в Криму складають списки арештованого майна по стягненню заборгованостей осіб на користь ПАТ КБ «Приватбанк». Без згоди на це останнього та боржників, майно реалізується фактично на користь держави окупанта. Також мають місце випадки арешту та конфіскації майна, що належить громадянам, за позовами Державної податкової інспекції (України). При цьому можна з достовірністю казати про відсутність в Федеральній службі судових приставів Криму заяв на її адресу від стягувача (державного органу України) про примусове виконання судового рішення. З іншого боку гостро постають питання по невиконанню судових рішень, винесених судами до окупації (наприклад, в яких боржниками є державні органи влади України на кримському півострові).

Багато проблем в сфері прав власності викликано фактичною подвійною юрисдикцією в питаннях реєстрації прав власності. Про це кажуть наступні приклади та факти.

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасовому окупованій території України» набуття та припинення права власності на нерухоме майно, що знаходиться на території Криму, здійснюється відповідно до законодавства України на материковій частині України. Таким чином, всі угоди по майну, які укладаються в Криму під час окупації, визнаються Україною недійсними.

У Севастополі проводилась перереєстрація маломірних суден, що належать жителям Севастополя, в реєстрі РФ. За вимогою окупаційної влади власник повинен направити заяву про виключення судна з реєстру суден України в орган, який здійснив державну реєстрацію маломірного судна або вищестоящу організацію РФ. У разі відсутності дозволу компетентних органів України або відмови у виключенні з реєстру суден України судовий квиток (інший документ), виданий в Україні, вилучається і передається в Управління безпеки людей на водних об'єктах МНС Росії. Таким чином, власників фактично позбавляють прав та правовстановлюючих документів.

Держрадою Республіки Крим прийнято закон «Про врегулювання заборгованості (переплати), оформленої за платниками податку, зареєстрованими на території Республіки Крим» від 24 грудня 2014 р. Згідно з положеннями закону, податкова служба Криму до 31.12.14 р. формує облікові дані про платників податків, які не пройшли процедуру перереєстрації відповідно до законодавства Російської Федера-

ції і не подали документи на перереєстрацію станом на 29 грудня 2014 року, мають заборгованість по платежах до бюджету, утворилася в перехідний період.

У разі застосування цього закону на практиці жертвами порушень можуть стати багато осіб, які були зареєстровані як підприємці в Криму. Протягом усього періоду після 16.03.14 р. в Криму не існує можливості скасувати реєстрацію в якості підприємця для тих, хто був зареєстрований підприємцем за законодавством України. Крім того, багато підприємців переїхали на материкову частину України. Проте відповідно до цього закону всім їм може бути донарахована недоїмка з податків і зборів. Встановлено процедуру і орган по стягненню. Фактично закон має зворотну силу, дозволяючи нараховувати та стягувати заборгованість, що утворилася до появи цього закону за підприємцями, які в тому числі могли не вести господарську діяльність і не були зареєстровані як підприємці згідно із законодавством РФ.

Порушення прав власності з боку окупаційної влади часто носить політично мотивований та «каральний» характер. Так, чиниться систематичний тиск на благодійну організацію «Фонд «Крим». Діяльність Фонду багато років пов'язана з Меджлісом кримськотатарського народу. В вересні 2014 р. скоєно напад на будівлю Фонду (чи не остання будівля в Криму, де був розміщений прапор України) невстановленими озброєними особами в масках з метою зняття прапора. Не дивлячись на звернення в міліцію по цьому факту, розслідування факту пошкодження майна Фонду не проводиться.

16 вересня 2014 року проведено обшук у приміщенні Фонду, під час якого вилучені література, комп'ютери, документація, флешки, жорсткі диски, грошові кошти. Власникам нічого не повернуто, крім грошових коштів. В рамках ініційованої прокуратурою Криму судової справи було також накладено арешти на майно та рахунки Фонду, а самому Фонду та його керівнику призначене адміністративне покарання в вигляді штрафів (близько 400 тисяч і 4 млн. рублів). Крім того, Держкомітет з охорони культурної спадщини Республіки Крим звернувся до Господарського суду Криму з позовною вимогою вилучити з власності БО «Фонд «Крим» приміщення в м. Сімферополь на вул. Шмідта, 2 (будівля, де знаходився Меджліс) з подальшим продажем на відкритих торгах. Таким чином діяльність Фонду була повністю заблокована. З будівлі, яка знаходиться у власності Фонду, його примусово виселили та позбавили права користування приміщеннями.

КРИМ: СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ

Згідно положень ст. 49 Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949 р. забороняється, незалежно від мотивів, здійснювати примусове індивідуальне чи масове переселення або депортацію осіб, що перебувають під захистом, з окупованої території на територію окупаційної держави або на територію будь-якої іншої держави, незалежно від того, окупована вона чи ні. Окупація Кримського півострову призвела до системних серйозних порушень вказаних норм міжнародного права.

3 травня 2014 р. окупаційною владою прийнято декілька рішень про заборону в'їзду на територію РФ строком на п'ять років (фактично заборона в'їзду в Крим) громадянам України представникам кримськотатарського народу, що постійно з родинами проживали в Криму, мали там житло, власність, здійснювали професійну та громадську діяльність:

- 22 квітня 2014 року, Мустафа Джемілев, народний депутат України — заборона на підставі п. 1. ст. 27 ФЗ «Про порядок виїзду з Російської Федерації та в'їзду в Російську Федерацію» строком на 5 (п'ять) років до 19 квітня 2019 р.».
- 5 липня 2014 р., Рефат Чубаров, голова Меджлісу кримськотатарського народу — повідомлення про заборону містило посилання на ФЗ «Про порядок виїзду з Російської Федерації та в'їзду в Російську Федерацію» № 114 від 18.07.96 р. Мотивоване рішення про заборону в'їзду Р. Чубарову вручено не було.
- 10 серпня 2014 р., Ісмет Юксель, генеральний координатор інформаційного агентства «Кримські новини» ҚНА, радник голови Меджлісу кримськотатарського народу — про заборону повідомили російською мовою, якою І. Юксель не володіє. Рішення про заборону прийнято ФСБ РФ на підставі п.п. 1 п. 1 ст. 27 ФЗ від 15.08.96 р. № 114-ФЗ «Про порядок виїзду з Російської Федерації та в'їзду в Російську Федерацію». Текст мотивованого рішення про заборону на в'їзд не надано.

Таким чином, основним лідерам кримськотатарського народу заборонений в'їзд на територію Криму. Окупаційна влада, фактично скориставшись від'їздом зазначених у осіб з Криму, здійснила їх фактичну висилку (депортацію) з території півострову. Депортація зазначених осіб не була здійснена відповідно до закону, не переслідувала законної мети в демократичному суспільстві, виходила за межі, необхідні для досягнення цієї мети. Вчинені окупаційними органами влади дії за своєю суворістю і за тяжкістю своїх наслідків є очевидно непропорційною мірою втручання держави в особисте і сімейне життя осіб. Публічна громадська позиція, відкритий супротив окупації Криму та статус громадян М. Джемілева, Р. Чубарова та І. Юкселя вказують на політично вмотивоване рішення. Заборона вказаним громадянам в'їзду до Криму спричиняє неможливість возз'єднання та проживання з їх родинами, є втручанням в приватне життя, призводить до порушення трудових прав, права на свободу вираження поглядів, свободу вибору місця проживання та пересування. Справи щодо порушення прав Р. Чубарова та І. Юкселя підтримані Фондом стратегічних судових справ УГСПЛ.

Встановлення фактичного кордону між Кримським півостровом і материковою частиною України, контрольованого РФ, є серйозною перешкодою в реалізації свободи пересування для громадян України, які проживають в Криму і на решті частини України. Громадяни України й іноземці в Криму знаходяться без консульського захисту. Системні проблеми та складнощі щодо свободи пересування виникають в наступних категорій осіб:

- громадяни України, які проживають в Криму і не мають можливості поновити фотографії в паспорті громадянина України після досягнення 25 і 45 років через відсутність органів української влади на території Кримського півостро-

ва. Російські прикордонники визнають такий паспорт недійсним і неналежним документом для виїзду.

- громадяни України, які загубили/пошкодили паспорт громадянина України в Криму та через відсутність органів української влади на півострові не можуть його відновити. Без отримання паспорту громадянина РФ не можуть покинути територію Криму.
- діти віком від 14 до 16 років, які не мають можливості отримати паспорт громадянина України до досягнення 16 років (згідно з українським правом) піддаються ризику стати «невиїзними». Законодавством РФ передбачено отримання особою паспорту по досягненні 14 років.
- громадяни України, які не мали реєстрації місця постійного проживання («прописки») в Криму, але постійно там проживали до окупації. Вказані особи фактично отримали статус іноземців, обмежені термінами перебування на півострові з боку органів РФ, не можуть реалізувати низку прав. При виїзді з Криму можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності за порушення режиму перебування в РФ та видворені. Зафіксовані масові звернення таких громадян до судів в Криму задля встановлення факту постійного проживання в Криму до окупації та права на постійне проживання там надалі. Не всі з таких обґрунтованих звернень до суду були задоволені.

Систематичний характер носять факти відмови у в'їзді на територію Криму з боку працівників ДПС РФ. Нерідко громадян знімають з поїзду, утримують без пояснень в приміщеннях вокзалу, в подальшому проводять «профілактичні бесіди» або утримують тривалий час паспорти громадян для проведення спеціальної перевірки.

Після окупації Криму на межі з півостровом було встановлено пункти пропуску на окуповану територію, контрольовані ДПСУ. Для перетину цих пунктів з Кримом громадяни України повинні мати документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство (ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»). Жодних довідок, запрошень або інших письмових підтверджень мети поїздки законодавством не передбачено. Проте зафіксовані чисельні скарги громадян на працівників ДПСУ, а саме:

- 1) проведення дуже ретельних обшуків особистих речей;
- 2) вимагання грошей за перетин адміністративного кордону з Кримом;
- 3) зняття з потягу та відправлення до Криму без винесення письмового рішення та без можливості його оскарження;
- 4) вимагання документів, які мають підтвердити мету поїздки, інших;
- 5) пошук та знищення недійсних паспортів РФ, які були видані в Криму.

Наприкінці грудня 2014 р. РНБО України прийнято рішення про заборону здійснення пасажирських перевезень на тимчасово окуповану територію. Після чого були припинені автобусні та залізничні перевезення на невизначений термін. Й хоча абсолютної заборони на перетини пунктів пропуску з окупованою територією таке рішення не містило та не призводило до втручання держави в свободу пересування, саме рішення не було опубліковано та доведено до населення.

**КРИМ: ПРИМУСОВЕ ГРОМАДЯНСТВО. ЮРИДИЧНІ ФАКТИ ТА ДОКУМЕНТИ,
ВИДАНІ НА ЇХ ПІДТВЕРДЖЕННЯ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ**

Примусове громадянство

Згідно з даними Державної Служби Статистики України, станом на 01 січня 2013 р. в АРК та м. Севастополь проживало близько 2 мільйонів 350 тис. осіб. Відповідно до ФКЗ № 6 всі громадяни України, які постійно проживали та були зареєстровані в Криму, були автоматично визнані громадянами Росії. Це призвело до фактичного встановлення подвійного громадянства для мешканців Криму з точки зору країни-окупанта. При цьому законодавство РФ встановлює можливість притягнення до кримінальної відповідальності за приховання факту наявності другого громадянства.

Країна-окупант не забезпечила, щоб рішення стосовно набуття кримчанами громадянства РФ могли переглядатися в адміністративному чи судовому порядку відповідно до внутрішньодержавного права та були добровільними. Уникнути «автоматичного громадянства» можна було, особисто подавши заяву про бажання зберегти українське громадянство до 18 квітня 2014 р. в 4-х пунктах на всій території Криму, відстоявши загальну чергу з охочими отримати російський паспорт. З середини квітня 2014 р. в Криму було відкрито ще декілька пунктів для відмови від російського громадянства (при цьому за даними ФМС РФ пунктів прийому документів на отримання паспорту РФ — біля 250). Термін для подачі таких заяв фактично тривав близько двох тижнів. Всього такою можливістю, за даними глави регіонального управління ФМС РФ в Криму, скористалися 3500 осіб. Зафіксовано випадки, коли бажуючі подати таку заяву не встигли зробити це. Крім того, це не змогли зробити особи, що знаходилися за кордоном, хворі, люди похилого віку і т. п. Після подання такої відмови громадяни України фактично отримали статус іноземців в Криму для РФ, що може мати наслідком обмеження терміну їх перебування в Криму, вислання та заборона в'їзду.

Наявність паспорта громадянина РФ є обов'язковою умовою для реалізації суттєвої низки прав мешканцями Криму — отримання всіх видів соціальних виплат, отримання водійського посвідчення, реєстрація транспортного засобу, робота на певних посадах (державна служба, бюджетні установи), отримання земельних ділянок, право на одержання безоплатно у власність самовільно зайнятої земельної ділянки, безоплатна медична допомога, ускладнена перереєстрація власності та ін. Таким чином, створена система, що змушує кримчан визнати себе громадянами РФ.

В особливо уразливому становищі опинилися 4228 дітей-сиріт та дітей, що перебувають під опікою чи піклуванням державних органів (станом на 01.08.14 р.). Оскільки адміністрація всіх закладів Криму пішла на співпрацю з владою РФ, діти фактично позбавлені права вибору громадянства.

Окремою категорією є особи, що постійно проживали в Криму, але не мали там реєстрації («прописки»). Такі особи стали в Криму іноземцями, яким для отримання виду на проживання чи паспорту РФ треба через суд доводити факт свого постійного місця проживання в Криму. При цьому звернення до судів, пов'язані з фінансовими витратами та необхідністю доведення, не гарантують отримання громадянства РФ чи виду на проживання.

Влада РФ використовує факт «автоматичного громадянства» для кримінального переслідування проукраїнських активістів. Найбільш відомим прикладом є справи Олега Сенцова та Олександра Кольченко, які були затримані й вивезені до Москви, де знаходяться в СІЗО. Обидва є громадянами України, на момент окупації проживали в Криму. Жодних дій для отримання громадянства РФ не робили, факту отримання такого громадянства не визнають. Незважаючи на це, кримінальне переслідування стосовно них ведеться як щодо громадян РФ, консул України до них не допускається.

Європейська конвенція про громадянство від 06.11.1997 року, ратифікована РФ та Україною, визначає «громадянство» як правовий зв'язок між особою та державою без зазначення етнічного походження особи. При цьому згідно позиції Міжнародного суду ООН в одному з рішень (у справі Ноттебома), громадянство розглядають як правовий зв'язок держави та громадянина, заснований на соціальному факті реального зв'язку, інтересах і почуттях, поряд з наявністю взаємних прав і обов'язків. Таким чином, «автоматичне» набуття громадянами України громадянства РФ в Криму не може бути визнано правомірним, оскільки внутрішньодержавні процедури РФ вступу до нього є невідповідними чинним міжнародним конвенціям, міжнародному звичаєвої праву і принципам права про громадянство, які є загальновизнаними.

Юридичні факти та документи, видані на їх підтвердження на окупованих територіях

Відповідно до ст. 9 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків. Вказане положення є наслідком незаконності дій та невизнання органів та посадових осіб, що діють від особи держави-окупанта в АРК та м. Севастополь. Таким чином, громадяни України на території Криму позбавлені можливості реєструвати шлюби та народження дітей, реєструвати факти смерті та отримувати інші документи українського зразка. А документи, що видаються країною-окупантом, є недійсними для України. Через це громадяни стикаються зі складнощами в реалізації своїх прав на материковій частині України. Вказана проблема буде «набирати обертів» з часом.

Рішення зазначеного питання має бути знайдене з урахуванням міжнародної практики. Так, наприклад, у висновках, сформульованих Міжнародним Судом ООН в консультативному висновку від 21 червня 1971 р. по Намібії зазначено:

«125. В целом, непризнание правительством Южной Африки территории не должно приводить к лишению народа Намибии любых преимуществ, вытекающих из международного сотрудничества. В частности, в то время как официальные действия, совершенные правительством Южной Африки от имени или в отношении Намибии после прекращения действия мандата являются незаконными и недействительными, эта недействительность не может быть применима к таким действиям как, например, регистрация рождений, смертей и браков. Однако такие действия могут быть признаны недействительными, если последствия их совершения могут причинить вред лицам, проживающим на территории».

Україною юридично визнаний факт тимчасової окупації (а відповідно й ефективного контролю) Росією Кримського півострову та відповідальність РФ за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території. Таким чином, питання реєстрації та встановлення юридичних фактів (народження, смерті, доручення, шлюби) на окупованих територіях повинно бути вирішено Україною з урахуванням необхідності запобігання можливому нанесенню шкоди та порушенню прав мешканців Криму. Тобто невизнання Україною таких документів чи юридичних фактів, які вони встановлюють, може призвести до серйозних порушень прав її громадян, що залишаються на окупованій території.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Президенту України, Уповноваженому ВРУ з прав людини направити конституційне подання до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України окремих положень та в цілому Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України». Внести відповідні зміни до Закону України від 12 серпня 2014 р. № 1636-VII «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України».

2. Кабінету Міністрів України та Державній прикордонній службі України врегулювати питання перетину громадянами України та іноземцями адміністративного кордону з тимчасово окупованою територією півострова Крим (затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї). А також порядок прийняття, форму та порядок оскарження рішення про відмову в перетині адміністративного кордону з тимчасово окупованою територією Криму.

3. Верховній Раді України визначити статус осіб (ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») — громадян України, що тривалий час постійно мешкали на території Криму на момент 18 березня 2014 р., але не мали реєстрації на території півострову, як такий, що прирівнюється до статусу «внутрішньо переміщеної особи».

4. Скасувати постанову Національного банку України від 03 листопада 2014 р. № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим»».

5. Міністерству юстиції розробити та прийняти відповідні зміни до законодавчих та нормативно-правових актів України щодо врегулювання питання визнання фактів, які відбуваються на окупованій території (шлюби, народження, смерті та ін.) та засвідчуються документами, виданими владою на окупованих територіях Кримського півострову.

6. Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України та відповідним профільним міністерствам, із залученням громадськості, розробити та системно впроваджувати державну стратегію дій щодо захисту та відновлення прав та свобод

громадян України, що постійно перебувають на тимчасово окупованій території або тимчасово вимушено перемістилися з неї.

7. Кабінету Міністрів України та Міністерству закордонних справ вжити необхідних заходів щодо створення та організації постійної роботи офіційної міжнародної місії з моніторингу дотримання прав людини на тимчасово окупованій території Кримського півострова

8. Кабінету Міністрів України забезпечити розробку та реалізацію механізмів підтримки національними громадами України відповідних національних меншин на окупованому півострові, що піддаються утискам з боку окупаційної влади Кримського півострову.

9. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству юстиції України разом із Міністерством культури України розробити стратегію захисту та відновлення порушених прав на свободу совісті та віросповідання на тимчасово окупованій території Криму. Стратегія має включати практичні заходи і рекомендації для громадян та релігійних організацій щодо методології документування порушень і завданих збитків, оформлення заяв до міжнародних інституцій та моніторингових місій, підготовки позовів до Європейського Суду з прав людини.

ОЦІНКА ПОДІЙ В ЗОНІ АТО З ПОЗИЦІЙ ПРАВ ЛЮДИНИ

ВВЕДЕННЯ В ІСТОРІЮ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ

Не минуло і двох тижнів після масового розстрілу у центрі Києва беззбройних учасників Євромайдану та втечі очільників авторитарного режиму, як Україна зіштовхнулася із новими викликами. Російська Федерація за допомогою армії розпочала окупацію Криму, яку спробувала легалізувати 15 березня 2014 року через псевдореферендум «під дулами автоматів». Користуючись тимчасовою дезорганізацією державних інститутів Російська Федерація анексувала частину території України.

Аналогічний сценарій планувалося повторити на сході та півдні України, де за активної участі Російської Федерації у березні-квітні 2014 року створювалися організовані збройні формування. Базою цих формувань виступили парамілітарні злочинні угруповання, так звані «тітушки», яких використовував попередній режим для придушення мирного протесту. Користуючись сприянням місцевої влади, вони жорстоко розганяли мітинги за єдність України, били учасників мирних акцій, незалежно від віку та статті, кийками та арматурою кидали шумові гранати, димові шашки, використовували сльозогінний газ та холодну зброю. Внаслідок одного із таких нападів під час проведення мирної акції 13 березня 2014 року був вбитий 22-річний студент Дмитро Чернявський, який помер від отриманих ножових поранень. Вже на той час окрім «георгієвських стрічок» — основної символіки штучно організованих владою мітингів «Антимайданів» — вони мали прапори Російської Федерації².

Спочатку малочисельні, ці групи отримали значну кадрову, військову, технічну, фінансову допомогу Російської Федерації та за сприяння місцевих еліт колишнього авторитарного режиму розпочали формування системи тотального терору та насилля проти мирного цивільного населення для встановлення контролю над регіоном. Важливо зауважити, що окремі організовані збройні формування очолювали громадяни Російської Федерації, зокрема, Ігор Гіркін на псевдо «Стрелков»³, Ігор Безлер на псевдо «Бес»⁴ та інші. Поширеною практикою стали захоплення адміністративних будівель, побиття, насильницькі зникнення, тортури, позасудові страти, насильницьке відчуження приватної власності, грабіж банків та комерційних фірм тощо. Поча-

¹ Розділ підготовлений О. Матвійчук, головою правління ГО «Центр громадянських свобод».

² http://www.ostro.org/blogs/mariya_oliynik/160050/

³ <http://www.unian.ua/politics/912519-sbu-rozkrila-osobu-strelkova-igor-vsevolodovich-girkin-1970-rn-propisaniy-u-moskvi.html>

⁴ <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3351029-sbu-oholosyla-v-rozshuk-dyversanta-ihoria-bezlera>

лася перша хвиля евакуації із регіону, переважну більшість якої склали представники громадянського суспільства — правозахисники, громадські діячі, журналісти, місцеві депутати, лідери студентської молоді тощо.

Важливо зауважити, що сепаратистські настрої як в Криму⁵, так і на сході⁶ були значною мірою сформовані за допомогою системної російської пропаганди, яка називала учасників Євромайдану «фашистами» та залякувала жителів регіону «кривавою хунтою», що буде «знищувати російськомовне населення». Робота російських засобів масової інформації стала по суті складовою частиною військової операції.

«Кримський сценарій» був зірваний завдяки залученню силових структур та Збройних сил, що призвело до початку де-юре «антитерористичної операції»⁷, а де-факто — «неоголошеної війни» з Російською Федерацією⁸, оскільки після реальної загрози повного знищення незаконних збройних формувань на Донбасі Російська Федерація у серпні 2014 року вже відкрито ввела регулярні війська на територію України⁹, що призвело до трагедії під Іловайськом та бруталного розстрілу «мирного коридору», яким виводили оточених українських військових¹⁰.

Парламент України, намагаючись ліквідувати наявні пробіли у законодавстві, навесні та влітку 2014 року прийняв до розгляду та ухвалив цілу низку законів та законопроектів, які явно суперечать національному законодавству та міжнародним стандартам з прав людини. Зокрема мова йде про законопроект № 4310а, який надає працівникам міліції право застосовувати без попередження фізичну силу, спецзасоби і зброю в районі проведення АТО; про законопроект № 4312а, що передбачає «превентивне» затримання осіб, причетних до терористичної діяльності без будь-якого рішення суду до 30 діб; про законопроект № 4311а, який дозволяє прокурору без рішення суду самостійно санкціонувати арешт особи на строк до 3-х діб, обшук, доступ до речей та документів тощо та законопроект № 4453а «Про санкції», який обмежує діяльність ЗМІ та інших суб'єктів інформаційної діяльності. Як вбачається із пояснювальних записок до нормативно-правових актів, автори обґрунтовували прийняття цих законопроектів необхідністю ефективного виконання завдань органами державної влади «по знешкодженню терористів під час проведення АТО».

Водночас всупереч рішенням РНБО від 4 листопада 2014 року, яке було затверджено Указом Президента України від 14 листопада 2014 року, уряд так і не направив заяву від імені України на адресу Генерального секретаря Ради Європи про вжиття Україною на окремих територіях у районі проведення антитерористичної операції у Донецькій і Луганській областях у зв'язку з наявною суспільною небезпекою, яка загрожує життю нації, заходів, що відступають від зобов'язань України за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод¹¹. Таке звернення надало

⁵ <http://news.bigmir.net/ukraine/800265—Fashizm-ne-projdet—agitacija-za-referendum-v-Krymu>

⁶ <http://glavred.info/politika/novaya-strashilka-rossii-na-vostok-ukrainy-napravili-amerikancev-276356.html>

⁷ <http://ua.comments.ua/politics/227818-turchinov-zayaviv-pro-pochatok-masshtabnoi.html>

⁸ http://zik.ua/ua/news/2014/05/03/tusk_rossiya_vede_z_ukrainoyu_neogoloshenu_viyunu_484696

⁹ http://vgolos.com.ua/news/zatrymani_pid_ilovayskom_rosiyski_desantnyky_zdaly_svoih_kerivnykiv_156004.html

¹⁰ <http://strichka.com/item/13512933>

¹¹ <http://www.president.gov.ua/documents/18445.html>

б державі правомірні підстави для обмеження прав та свобод людини на території проведення АТО в тих межах, яких вимагає гострота становища.

Для припинення збройного конфлікту ОБСЄ ініціювало переговорний процес. Була створена Трестороння контактна група у складі представників України, Російської Федерації та ОБСЄ. Після консультацій представниками групи був підписаний Протокол спільних кроків від 5 вересня 2014 року¹². Важливим положенням зазначеного Протоколу було забезпечення негайного двостороннього припинення застосування зброї. Водночас організовані збройні формування, так звані Луганська та Донецька народні республіки неодноразово порушували умови Протоколу¹³. Відразу після оприлюднення тексту документу їх «посадові особи» заявили про те, що вони не являються його учасниками¹⁴. За офіційною інформацією помічника Генерального секретаря ООН з прав людини за час так званого «перемир'я» кожен день гинуло щонайменше 9 чоловік¹⁵.

Триваючі повномасштабні військові дії на Донбасі, репресії проти представників громадянського суспільства, терор та насилля проти мирного цивільного населення привели до масової евакуації. Згідно із озвученими даними помічника Генерального секретаря ООН з прав людини станом на середину грудня 2014 року територію Донбасу залишили понад 1,1 мільйона людей. З них 54 280 осіб залишились на території України, 567 956 чоловік перетнули кордони інших країн, зокрема Російської Федерації, з яких 240 095 подали заявки на отримання статусу біженця¹⁶.

Кількість загиблих під час збройного конфлікту на сході України станом на початок 2015 року тільки офіційно перевищила 5 тисяч осіб¹⁷.

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ

Російська Федерація продовжує заперечувати свою участь у збройному конфлікті, оперуючи поняттями «громадянська війна» та «війна Києва проти власного народу»¹⁸. Для пояснення присутності російської регулярної армії на сході України використовуються недолугі обґрунтування: «указанные военнослужащие действительно участвовали в патрулировании участка российско-украинской границы, пересекли ее, вероятно, случайно, на необорудованном, немаркированном участке»¹⁹. І це попри той факт, що російські військовослужбовці були затримані на території Донбасу в зоні бойових дій близько 15 км вглиб кордону²⁰.

¹² <http://www.unian.ua/politics/959986-obse-opublikovala-minskiy-protokol-dokument.html>

¹³ http://news.liga.net/ua/video/politics/4198059-z_yavilosya_v_deo_obstr_lu_boyovikami_aeroportu_donetsk.htm

¹⁴ <http://www.unian.net/politics/984492-boeviki-dnr-i-lnr-ne-schitayut-sebya-uchastnikami-mirnogo-protokola.html>

¹⁵ <http://www.pohlyad.com/news/n/65058>

¹⁶ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26744734.html>

¹⁷ <http://ukrainian.voanews.com/content/un-death-toll-in-ukraine/2610650.html>

¹⁸ <http://www.kp.ru/daily/26275/3152889/>

¹⁹ <http://grani.ru/Politics/World/Europe/Ukraine/m.232367.html>

²⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=cjllfzYTPgk>

Виправдовуючи свою присутність на Донбасі незаконною «гуманітарною інтервенцією» Російська Федерація під виглядом «гумконвоїв» та в порушення процедур Міжнародного Комітету Червоного Хреста провозила військову техніку та боєприпаси²¹. Поширеною практикою стало перевезення через російсько-український кордон російської військової техніки, яку згодом як техніку без маркування та номерних знаків відмічає у своїх звітах спеціальна моніторингова місія ОБСЄ²². Паралельно українські позиції на кордоні регулярно обстрілюються з території Російської Федерації системами залпового вогню «Град», що зафіксовано на численних відео мешканцями російського селища Гуково²³.

Таким чином даний збройний конфлікт має міжнародний характер, що за повідомленням Reuters було навіть неpubлічно визнано Міжнародним Комітетом Червоного Хреста²⁴. Водночас, зусиллями дипломатії Російської Федерації на міжнародному рівні та агресивної російської пропаганди різних країнах даний міжнародний конфлікт намагаються подати як внутрішній (an internized international conflict) через використання локальних агентів, так званої Луганської та Донецької народних республік.

По-перше, варто відзначити, що Луганська та Донецька народної республіка є доволі штучним конгломератом різних організованих збройних формувань, які доволі часто борються між собою за сфери впливу²⁵.

По-друге, з огляду на обрання насилля та терору проти мирного цивільного населення для встановлення контролю над регіоном в якості основного методу ведення війни, усі ці організовані збройні формування є теророристичними організаціями²⁶.

По-третє, ці організовані збройні формування є так званими астероїдними групами²⁷, локальними агентами Російської Федерації, оскільки існують завдяки потужності цієї держави — фінансової, політичної, технічної, військової допомоги тощо — та не є самостійними у прийнятті рішень. Їх позицію на міжнародній арені представляє Російська Федерація, яка, до того ж є учасником мінських переговорів²⁸. Паралельно Російська Федерація зачищає керівників організованих збройних формувань, які виходять з-під її контролю²⁹.

По-четверте, всупереч тиражованому російською пропагандою образу «ополченцев, которые воюют с фашистской хунтой» варто відзначити, що на стороні органі-

²¹ <http://www.unian.ua/society/1010021-u-somomu-rosiyskomu-gumkonvoji-buli-tilki-boepripasi-loda.html>

²² <http://podrobnosti.ua/podrobnosti/2014/11/09/1002025.html>

²³ <http://news.bigmir.net/ukraine/831118-Rossijanin-snjal-video-obstrela-Ukrainy---Gradami---s-rossijskoj-territorii>

²⁴ <http://www.reuters.com/article/2014/07/22/us-ukraine-crisis-warcrimes-idUSKBN0FR0V920140722>

²⁵ <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/07/1/7030653/>

²⁶ <http://www.unian.ua/politics/918854-gpu-viznala-teroristichnimi-organizatsiyami-samoprogozosheni-dnr-ta-lnr.html>

²⁷ <http://gtmarket.ru/laboratory/publicdoc/2007/782>

²⁸ <http://ua.krymr.com/archive/news-uk/20141201/16928/16928.html?id=26761041>

²⁹ <http://hvylya.net/news/exclusive/podrobnosti-zachistki-gruppyi-betmena-unichtozhennoy-rossiyskimi-spetssluzhbami.html>

зованих збройних формувань беруть активну участь націонал-радикальні та неонацистські організації із Російської Федерації, зокрема бойовики Чорної сотні, Русского національного єдинства (в тому числі керівництво цієї неонацистської організації), Євразійського союзу молоді, «Другая Россия», прихильники антисемітської неоязичницької Концептуальної партії «Единение» (Концепція громадської безпеки «Мертвая вода») тощо³⁰.

З огляду на вищевикладене, можна стверджувати, що Російська Федерація здійснює ефективний контроль над контрольованою ЛНР/ДНР частиною Донбасу та несе відповідальність за всі порушення прав людини й міжнародного гуманітарного права на цих територіях.

У своїй резолюції Європейський парламент від 15 січня 2015 року визнав, що так звані ДНР/ЛНР застосовують терористичні методи діяльності, а також оголосив, що Росія веде неоголошену війну на території України. Так, у п. 5 йдеться про те, що Росія веде «неоголошену гібридну війну проти України, яка включає в себе інформаційну війну з елементами кібер-війни, використання регулярних і нерегулярних сил, пропаганду, енергетичний шантаж, економічний тиск, дипломатичну та політичну дестабілізацію»; окремо підкреслено, що ці дії є порушенням міжнародного права і створюють серйозний виклик для безпекової ситуації в Європі³¹.

ХАРАКТЕРИСТИКА СИТУАЦІЇ В ЗОНІ АТО З ТОЧКИ ЗОРУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО ПРАВА

Організовані збройні формування на підконтрольних їм територіях запровадили системний та масштабний терор проти мирного цивільного населення з метою встановлення контролю над регіоном. Щоденною практикою стали побиття, насильницькі викрадення, взяття в заручники, катування, позасудові страти, насильницьке відчуження приватної власності тощо. Було розпочате системне переслідування дійсних чи гаданих прихильників державного суверенітету України, до яких відносили людей за різними ознаками — політичними переконаннями, релігійними поглядами, мовою, приналежністю до державної служби у разі відмови переходу на бік комбатантів. Системність та масштабність вчинення цих дій вказують на існування свідомої політики проведення терору, спланованість та організованість актів насилля.

Організовані збройні формування свідомо порушують норми міжнародного гуманітарного права. Умисна політика, спрямована на масштабне скоєння різних за формою воєнних злочинів, підтверджується їх організованим способом, частотою та неможливістю їх випадкового скоєння. Також це підкреслюється показовим демонстративним характером скоєння окремих воєнних злочинів, відкритим нехтуванням будь-якими «законами війни», як-от: парад полонених у Донецьку³², видання на-

³⁰ <http://eajc.org/page18/news45696.html>

³¹ <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/01/15/7029681/>

³² <https://www.youtube.com/watch?v=P-EzdyyHQRA>

казу не брати українських військових у полон³³, мінування транспортних автомобілів цивільних осіб для підризу на українських блокпостах тощо³⁴.

Правозахисні організації, в тому числі моніторингові візити УГСПЛ, постійно документують випадки використання цивільного населення в якості живого щита, мінування цивільних об'єктів, розстріл мирних коридорів, перетворення цивільного населення у військову ціль, умисні напади на цивільні об'єкти, вбивства та катування українських військовополонених тощо.

Служба безпеки України у відкритому доступі розмістила карту міжнародних злочинів³⁵, на якій, зокрема, можна ознайомитися із системою функціонування місць утримання заручників (інформація підтверджується свідченнями місцевих жителів, результатами допитів затриманих комбатантів і космічними знімками)³⁶.

Варто наголосити на тому, що на підконтрольних організованим збройним формуванням територіях відсутні будь-які засоби правового захисту. На них не діють норми національного законодавства України та міжнародного права. Члени організованих збройних формувань керуються, як правило, усними розпорядження власного керівництва та мають широку дискрецію на самостійне прийняття рішень щодо власності, здоров'я та життя цивільних осіб. Відсутні будь-які інститути захисту прав людини. Так звані «уповноважені з прав людини» ДНР чи ЛНР займаються обміном військовополонених³⁷. У «республіках» відбуваються «народні суди»³⁸ та виконуються смертні вироки³⁹.

Важливою проблемою є випадки порушення прав людини та міжнародного гуманітарного права представниками українських формувань, які воюють на стороні АТО. Наприклад, Amnesty International зафіксувала факти масових зловживань з боку окремих бійців добровольчих батальйонів, серед яких викрадення, незаконні затримання, жорстоке поводження, крадіжки, вимагання⁴⁰. Human Rights Watch звинуватила українські урядові сили у порушенні норм міжнародного гуманітарного права, зокрема, використання касетних боєприпасів⁴¹. Усі ці факти у кожному випадку потребують проведення ефективного розслідування та у випадку підтвердження — притягнення винних осіб до відповідальності. Маємо відзначити, що у разі докладання додаткових зусиль державні органи відкривають відповідні кримінальні провадження⁴². Результатом одного з таких проваджень стало розформування батальйону пат-

³³ <http://www.memo.ru/d/223351.html>

³⁴ <https://www.facebook.com/csomvd/posts/670952783013038>

³⁵ <http://ssu.kmu.gov.ua/sbu/doccatalog/document?id=132298>

³⁶ <http://www.unian.ua/politics/992025-sbu-pokazala-kartu-zlochiviv-proti-lyudyanosti-skoenih-boyovikami-na-donbasi.html>

³⁷ http://espresso.tv/news/2015/01/10/terorysty_quotdnrquot_anonsuvaly_mozhlyvyvy_obmin_polonenymy

³⁸ <http://vikna.if.ua/news/category/ua/2014/10/31/24396/view>

³⁹ <http://amnesty.org.ua/nws/separatisti-v-ukrayini-pogrozhuut-pro/>

⁴⁰ <http://amnesty.org.ua/materiali/human-rights-in-ukraine/zlovzhivannya-ta-voyenni-zlochini-z-boku-d/>

⁴¹ <http://www.hrw.org/ru/news/2014/10/20/ukraina-shirokoe-primenenie-kassetnykh-boepripasov>

⁴² <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3436082-ukraina-hotova-dovesty-scho-nikoly-ne-vykorystovuvala-kasetni-bomby>

рульної служби міліції «Шахтарськ» у зв'язку із поширеністю серед його бійців практики мародерства⁴³. Водночас цілим рядом критеріїв більшість розслідувань такого роду важко назвати ефективними.

Попри те, що кількість порушень, вчинених представниками українських військових формувань, в рази менша за кількість порушень, вчинених організованими збройними формуваннями ЛНР/ДНР, дана тенденція є досить тривожною. Права людини не вимірюються в процентах та потребують безумовного захисту незалежно від особи порушника. Продовження вчинення такого роду злочинів на територіях, підконтрольних українським урядовим силам⁴⁴, свідчить про неспроможність органів державної влади вирішити системні проблеми, що зумовлюють їх вчинення, та припинити цю ганебну практику.

З огляду на тематику даного звіту, автор зосередить свою увагу на тих порушеннях, які охоплюються як міжнародними стандартами прав людини, так і нормами міжнародного гуманітарного права. А саме на основних грубих порушеннях, що здійснюються в рамках організованої системи терору проти цивільних осіб, які є дійсними чи гаданими прихильниками державного суверенітету.

ВСТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ НАСИЛЛЯ ТА ТЕРОРУ ПРОТИ МИРНОГО ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ

Організовані збройні формування оголосили «ворогами народу»⁴⁵ та розпочали переслідування широкого кола цивільних осіб, які є дійсними чи гаданими прихильниками державного суверенітету України. Жертвами таких дій стали, насамперед, представники громадянського суспільства — правозахисники, журналісти, учасники мирних акцій за єдність України, члени громадських організацій, волонтери, священники, місцеві депутати, держслужбовці тощо. Цивільні особи автоматично можуть бути визначені в якості прихильників державного суверенітету за наступними ознаками:

- за політичними переконаннями: правозахисники, журналісти, громадські діячі, члени опозиційних до колишнього авторитарного режиму партій тощо;⁴⁶
- за релігійними поглядами: священники та прихожани відмінних від УПЦ МП конфесій;⁴⁷
- за мовою: люди, які спілкуються українською мовою;⁴⁸

⁴³ http://www.ukrinform.ua/ukr/news/spetsbatalyon_shahtarsk_rozformovano_za_maroderstvo__avakov_1982056

⁴⁴ http://gazeta.zn.ua/internal/zachistka-stanicy-_html

⁴⁵ http://society.lb.ua/accidents/2014/06/13/269654_rukovodstvo_dnr_reshilo_iskat.html

⁴⁶ <http://life.pravda.com.ua/person/2014/12/3/185193/>

⁴⁷ http://24tv.ua/news/showNews.do?u_sloviansku_znayshli_mogilu_zakatovanih_teroristami_svyashhenikiv_mvs&objectId=464212

⁴⁸ <http://tsn.ua/politika/na-luganschini-boyoviki-vbili-dvoh-cholovikiv-za-patriotichne-privitannya-vo-svoboda-348919.html>

— за посадою: держслужбовці, працівники правоохоронних органів, місцеві депутати у разі відмови переходу у підпорядкування ДНР/ЛНР.⁴⁹

Однією з перших жертв переслідування став депутат місцевої ради Володимир Рибак з м. Горлівка, який був викрадений невідомими 17 квітня 2014 року після спроби відновити державний прапор на будівлі районної державної адміністрації (сам момент викрадення зафіксований на відео). Тіло Володимира Рибак та дев'ятнадцятирічного студента Юрія Поправко із слідами жорстоких тортур було знайдено 21 квітня в притоці Північного Донця неподалік міста Славянськ. Офіційна причина смерті: комбінована травма тіла внаслідок тортур, з подальшим утопленням ще живих потерпілих, які перебували без свідомості. Служба безпеки України оприлюднила запис телефонної розмови, відповідно до якої причетність до вбивства Володимира Рибак має так звана група «Стрілка», що діє у Донецькій області, та громадянин Російської Федерації, підполковник ГРУ Ігор Безлер. Згідно цього запису 17 квітня 2014 року Безлер (позивний «Бес») поставив завдання начальнику самопроголошеної міліції м. Горлівка щодо нейтралізації Рибак. Одночасно Безлер надав вказівку члену своєї групи, військовослужбовцю РФ викрасти Володимира Рибак, посадити в автомобіль та вивести в обумовлене місце, де застосувати щодо нього заходи фізичного впливу⁵⁰.

Утримуваних в полоні людей піддають жорстоким тортурам: побиття, відрізання частин тіла, підпалювання, застосовування електричного току тощо. Значного розголосу за кордоном набула справа 52-річної мешканки Ясинуватого Ірини Довгань, яку викрали з власного двору бойовики батальйону «Восток». Це було пов'язано із тим, що фотографію Ірини біля ганебного стовпа у Донецьку розмістив New York Times. Сама Ірина розказує так про те, що залишилося за лаштунками фотокамери під час її утримання:

*«Мене били, наді мною знущалися, стріляли мені біля вух з пістолета, погрожували мене садистськи гвалтувати, розповідали, як це відбуватиметься... Він підкликав мене до ґрат камери, відкривав решітку, вимагав, щоб я стояла рівно, розганявся і бив мене ногою в груди. Я летіла до стіни і ще хвилин десять не могла нормально дихати. Це їх дуже сильно забавляло... Особливо страшно було, коли привезли якогось чоловіка просто по телефонному дзвінку. Я його не бачила, але його били, і він сильно кричав. І я кричала, повзала по підлозі і молила, щоб мене просто застрелили».*⁵¹

Загалом будь-яка людина, яка активно здійснює неконтрольовану організованими збройними формуваннями діяльність, наприклад, соціальне волонтерство, може стати жертвою переслідування. Сама політика організованих збройних формувань спрямована на придушення будь-якої неконтрольованої ними форми громадської активності. Тому жертвами насильницьких викрадень та взяття в заручники ставали і волонтери, які надавали допомогу цивільному населенню Донбасу.

Наприклад, 29 вересня з території пансіонату «Бірюса» біля с. Безімене Новоазовського району був викрадений директор пансіонату Василь Коваленко. Озброєні

⁴⁹ <http://crime.in.ua/news/20140809/kazn-prokurora>

⁵⁰ <http://nbnews.com.ua/ua/news/119533/>

⁵¹ http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/09/140901_donbas_dovgan_ie_yg

люди на позашляховику із символікою ДНР «запропонували» директору «проїхатися із ними» на його власній машині у супроводі позашляховика. Вже 1 жовтня 2014 року приватний автомобіль Василя Коваленко без номерів був помічений у користуванні організованого збройного формування. Варто зауважити, що останні місяці директор пансіонату на волонтерських засадах надавав притулок переселенцям із зони анти-терористичної операції, одночасно на території пансіонату могли проживати більше 250 осіб⁵². Аналогічний мотив викрадення прослідковується і у справі правозахисника, адвоката Олександра Кудінова, який власними силами вивіз сотні людей із зони АТО та вів переговори по звільненню заручників з числа цивільного населення незалежно від їх політичних поглядів⁵³.

Для боротьби із «ворогами народу» організовані збройні формування застосували практику складання «розстрільних списків», які використовуються для перевірки на блокпостах⁵⁴. Ще в липні 2014 року вони розіслали українським журналістам листи із попередженням, що вони є ворогами «руського мира» та «пишуть брехню про Донбас під диктовку загниваючого Заходу». Був оприлюднений попередній список з 15-ти журналістів, яких обіцяли відслідковувати та знищувати, де б вони не знаходилися.⁵⁵ Загалом, більше кількох десятків журналістів були взяті в заручники протягом 2014 року⁵⁶. Деяким з них пропонували знімати пропагандистські сюжети для російських телеканалів в обмін на звільнення⁵⁷.

Таким чином, на підконтрольних організованим збройним формуваннями територіях була створена організована система масових викрадень та катувань цивільних осіб. Так, ще в травні 2014 року Хью Уільямсон, директор Human Rights Watch по Європі та Центральній Азії заявив:

«Ополченцы с помощью побоев и похищений дают понять, что любому, кто не поддерживает их, лучше молчать или уезжать. Эти формирования творят произвол и никак не контролируются»⁵⁸.

Пізніше самопроголошені Луганська та Донецька народні республіки заснували спеціальні підрозділи за радянським прикладом, які носять ті ж самі назви — НКВС⁵⁹ та СМЕРШ. Співробітники цих підрозділів складають «розстрільні списки», викрадають активістів та членів їх родин, катують та розстрілюють⁶⁰.

У надскладному становищі опинилися вразливі групи на контрольованих організованими збройними формуваннями територіях, серед яких національні мен-

⁵² http://donbasssos.org/post_20141011_01_uk/

⁵³ <http://www.telekritika.ua/profesija/2014-09-30/98666>

⁵⁴ <http://tsn.ua/ukrayina/motoroshne-pravosuddya-boyovikiv-smertny-virok-za-tri-dni-ta-rozstril-invalidiv-374729.html>

⁵⁵ http://24tv.ua/news/showNews.do?teroristi_pogrozhuut_fizichno_znishhiti_15_ukrayinskih_zhurnalistiv_spisok&objectId=463239

⁵⁶ <http://imi.org.ua/barametr/>

⁵⁷ http://www.telekritika.ua/profesija/2014-10-07/98949?theme_page=70&

⁵⁸ <http://www.hr.org/ru/news/2014/05/27/ukraina-proizvol-opolchentsev-na-vostoke>

⁵⁹ <http://www.svoboda.org/content/transcript/26691749.html>

⁶⁰ <https://vk.com/club75481560>

шини, релігійні спільноти, представники ЛГБТ-спільноти, ВІЛ-інфіковані, ув'язнені. Ув'язнені з колонії № 52 в Єнакієвому повідомляють, що після втечі шестерих в'язнів їм перестали давати хліб. Приблизно два тижні до цього у медчастині помер хворий на СНІД ув'язнений, тому що не міг отримувати терапію⁶¹.

ВИСНОВКИ

1. На території України йде гібридна війна, яку розпочала Російська Федерація та веде за допомогою створених нею локальних агентів, незаконних збройних формувань, залучення регулярної російської армії. Триваючий збройний конфлікт є міжнародним попри приписуваний йому зусиллями російської пропаганди внутрішній характер.

2. Організовані збройні формування, які утворюють так звані Луганську та Донецьку народні республіки, в якості основного методу ведення війни використовують терор проти мирного цивільного населення. З огляду на це на підконтрольних їм територіях поширеною практикою є побиття, насильницькі зникнення, тортури, позасудові страти, насильницьке відчуження приватної власності цивільних осіб.

3. Організовані збройні формування свідомо систематично та із відкритою зневагою порушують норми міжнародного гуманітарного права: використовують цивільне населення в якості живого щита, мінують цивільні об'єкти, розстрілюють мирні коридори, перетворюють цивільне населення у військову ціль, здійснюють умисні напади на цивільні об'єкти, вбивства та катування українських військовополонених тощо.

4. Зафіксовані випадки порушення прав людини та норм міжнародного гуманітарного права з боку українських урядових сил на звільнених територіях. За фактами цих злочинів при докладанні певних зусиль відкривається розслідування, водночас у більшості випадків його важко назвати ефективним.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Верховній Раді України невідкладно ухвалити постанову № 1312 від 09.12.2014 «Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо ситуації, яка склалась внаслідок триваючої з 27 лютого 2014 р. збройної агресії Російської Федерації проти України та вчинення на території України міжнародних злочинів». Попередньо уточнити п. 1 даної постанови та передбачити термін дії даного звернення від 23 лютого 2014 року до моменту безпосередньої ратифікації Україною Римського статуту.

2. Верховній Раді України ухвалити законопроект № 1788 від 16.01.2015 року, який передбачає доповнення статті 124 Конституції України таким положенням: «Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах Римського статуту Міжнародного кримінального суду».

⁶¹ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26612124.html>

3. Службі безпеки України спільно з Міністерством оборони, Генеральною прокуратурою, Військовою прокуратурою, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції, Міністерством закордонних справ для організації процесу збору і фіксації необхідних доказів вчинення злочинів проти людяності і воєнних злочинів та координації такої роботи створити координаційну групу з метою підготовки матеріалів до Міжнародного кримінального суду про вчинення на території України злочинів проти людяності й воєнних злочинів організованими збройними формуваннями, підконтрольними Російській Федерації.

4. Міністерству юстиції спільно з Міністерством закордонних справ невідкладно направити заяву від імені України на адресу Генерального секретаря Ради Європи про вжиття Україною на окремих територіях у районі проведення антитерористичної операції у Донецькій і Луганській областях у зв'язку з наявною суспільною небезпекою, яка загрожує життю нації, заходів, що відступають від зобов'язань України за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

5. Міністерству юстиції спільно з Міністерством закордонних справ розробити план заходів захисту інтересів держави та її громадян на міжнародному рівні із залученням Служби безпеки України, Міністерства оборони, Генеральної прокуратури, Військової прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Ради національної безпеки та оборони, Адміністрації Президента, народних депутатів, наукової спільноти та представників громадськості, зокрема, для визнання ЛНР та ДНР терористичними організаціями на міжнародному рівні, підготовки справи проти Росії в Міжнародному суді ООН, відповідних справ у Європейському суді прав людини тощо.

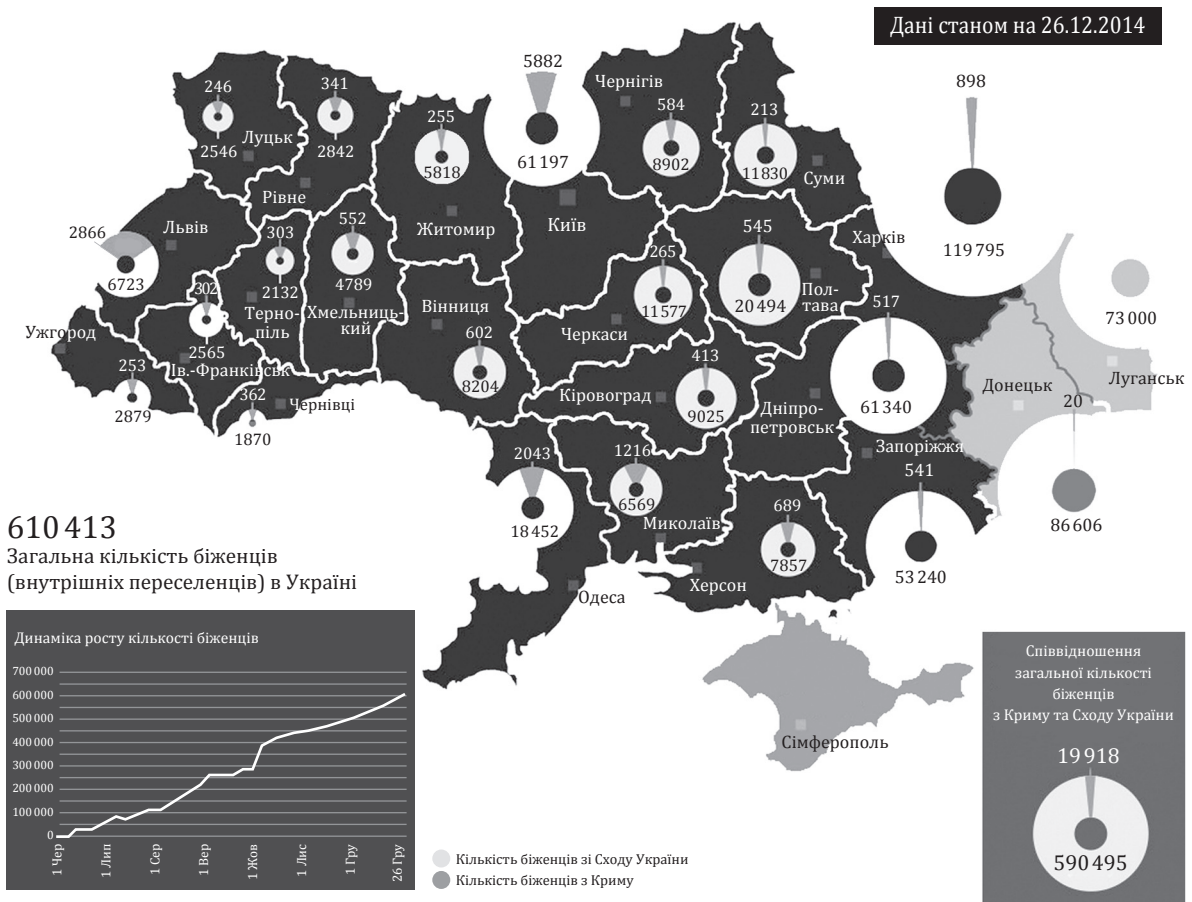
6. Кабінету Міністрів створити координаційну групу з представників Служби безпеки України, Міністерства оборони, Генеральної прокуратури, Військової прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Ради національної безпеки та оборони, Адміністрації Президента, Секретаріату Уповноваженого з прав людини, до компетенції якої віднести контроль за дотриманням законності в зоні проведення АТО та реагування на повідомлення щодо незаконних дій представників держави.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ¹

У 2014 році Україна зіткнулася з найбільшим внутрішнім переміщенням у Європі з часів Другої світової війни. Станом на кінець грудня 2014 року лише за даними УВКБ ООН в Україні налічувалося понад 610 тисяч зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Але через те, що зареєструвалися далеко не всі, за оцінками експертів, реальна кількість переселенців перевищила мільйон осіб.

Держава виявилася не готовою для нових випробувань, і більша частина проблем ВПО лягла на плечі волонтерів.



¹ Розділ підготовлений Б. Захаровим, УГСПЛ.

Відповідно до керівних принципів УВКБ ООН з питання про переміщення осіб усередині країни, особи, переміщені всередині країни, визначаються як люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею, або покинути свої будинки чи місця проживання через наслідки збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини чи стихійних лих та техногенних катастроф, або для того, щоб їх уникнути, і які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни.

Внутрішнє переміщення в Україні почалося з лютого 2014 року внаслідок окупації АР Крим і м. Севастополь Російською Федерацією. Внутрішнє переміщення пов'язано з наступними факторами:

1. Політичні переслідування.
2. Брутальні порушення прав людини та основоположних свобод.
3. Бажання людей залишитися жити в державі Україна і невизнання анексії.
4. Економічні наслідки анексії.

У Криму в процесі окупації і подальшої анексії почалися переслідування активістів, які підтримували Євромайдан, публічно виступали проти анексії і не погоджувалися з діями нового кримського керівництва і російських окупантів. Деякі були заарештовані і звинувачені у вигаданих кримінальних злочинах. Наприклад, відомий режисер Олег Сенцов був заарештований 11 травня за підозрою в тероризмі і вивезений до Москви. Більшість проукраїнських активістів змушені були рятуватися від політичних переслідувань на материковій Україні.

У Криму зафіксовані насильницькі зникнення, політичні вбивства і катування кримськотатарських та українських активістів. Найбільшим переслідуванням піддаються представники кримськотатарського народу. Слідуючи сталінським традиціям, окупаційні власті вирішили вижити кримських татар з їх історичної батьківщини. Лідерів кримськотатарського народу Мустафу Джемілева та Рефата Чубарова, а також відомого громадського діяча Ісмета Юкселя не впустили до Криму. Будівлю Меджлісу кримськотатарського народу було відібрано. Проти активістів порушуються сфальсифіковані кримінальні та адміністративні справи, на юридичних осіб накладають гігантські безпідставні штрафи. Організації у сфері культури заявляють про заборону публічних культурних заходів кримських татар. Повсюдна дискримінація та порушення прав кримських татар, неможливі умови для життя і роботи в Криму — все це організована окупаційною владою «латентна» депортація кримськотатарського народу.

Свобода вираження поглядів в Криму знаходиться ще в гіршому стані, ніж у Росії. Нечисленні проукраїнські медіа або ті ЗМІ, які намагалися вільно висловлюватися, переважно припинили своє існування, зокрема, закритий популярний телеканал «Чорноморка». На території півострова були відключені всі українські, і транслюються тільки російські телеканали. Залишилася єдина телекомпанія, яка дозволяє собі вільні дискусії — кримськотатарська АТР. Але і вона знаходиться під постійним тиском. Свобода релігії в Криму також під пресингом. Були неодноразові виступи проти мусульман, православної церкви Київського патріархату та Греко-католицької церкви, різко зросла кількість актів вандалізму. Декілька храмів були відібрані у парафіян Київського патріархату. Тут варто відзначити акт солідарності кримських татар, які пустили православних проводити службу в мечеті. Права католиків і протестантів та-

кож обмежуються. Священнослужителям цих церков відмовляють у візах, не продовжують свідоцтво на проживання.

Інші громадянські свободи і політичні права також брутально порушуються новими властями. Жорстко обмежується свобода зборів і асоціацій, свобода пересування, брутально порушується право власності.

Таким чином, вже на кінець березня 2014 року кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб досягла 3600 осіб, а реальне число переселенців з Криму було понад 5000 осіб.

З квітня 2014 року внаслідок масових заворушень, інспірованих Росією, з'явилися перші внутрішньо переміщені особи з Донецької та Луганської областей. У процесі розгортання збройного конфлікту потік ВПО з так званої зони Антитерористичної операції (АТО) постійно збільшувався. Внутрішнє переміщення з зони АТО має наступні причини:

1. Загроза життю та здоров'ю через невибіркове ведення вогню (у тому числі з важкої артилерії).
2. Зруйнування помешкань внаслідок артилерійських обстрілів.
3. Масові порушення прав людини та основоположних свобод.
4. Жорстокі переслідування бойовиками незгодних.
5. Катастрофічна соціально-економічна ситуація на непідконтрольних Україні територіях, особливо після припинення фінансування цих територій державою і припинення всіх соціальних виплат.

На територіях, підконтрольних бойовикам, немає іншого права, крім права сили. Всі фундаментальні права і свободи порушуються на кожному кроці.

Порушення права на життя — бойовики розстрілюють людей без суду і слідства. Іноді влаштовують так званий «народний суд» без права на захист, на якому замучену жертву представляють злочинцем, а люди голосують за смертну кару підняттям рук. Мирне населення гине під артилерійськими обстрілами. Терористи, прикриваючись мирними мешканцями, ведуть обстріл українських позицій з артилерійських установок, розташованих біля житлових будинків, шкіл, лікарень. Крім того, встановлені факти артобстрілу житлових кварталів терористами під виглядом українських військових. Але однозначно сказати, що люди гинуть тільки від обстрілів терористів не можна. Можна тільки констатувати факт, що українські збройні сили, на відміну від бойовиків, не стріляють по мирному населенню навмисно.

Точної цифри загиблих немає. За даними ООН за час конфлікту на Сході України загинуло близько 6000 чоловік. Пропало без вісті понад 1700 чоловік. Близько 15 тисяч поранено. Насправді число загиблих значно більше.

За даними СБУ, в катівнях терористів знаходиться близько 500 осіб українських військових і цивільних осіб. Ця цифра також, очевидно, нижче реальної. За даними правозахисних організацій, кількість заручників — близько 900 осіб. Держава не може дозволити собі масово включати в список цивільних осіб, тому що це спровокує терористів брати в заручники якомога більше людей для обміну та викупу. До заручників застосовують страшні катування, в результаті яких багато людей втратили життя, а багато стали інвалідами. Жінок-заручниць не тільки катують, але й гвалтують — це буденна практика бойовиків.

Зафіксовано факти тортур, викрадень та вимагання також з боку українських силовиків, проте держава реагує на ці злочини, прокуратура порушила низку кримінальних справ за даними фактами.

Про громадянські та політичні права в окупованих терористами краях не варто навіть згадувати. За українську символіку, за будь-яке необережне слово можна бути вбитим або потрапити до катівні.

Ситуація у сфері соціально-економічних прав наближається до гуманітарної катастрофи. Багато суперечок викликав Указ Президента України, який фактично встановлює економічну блокаду підконтрольних терористам територій. Указ викликаний неможливістю здійснювати економічну діяльність в цих районах.

Усе це спричинило масове внутрішнє переміщення, а також потік біженців до РФ та інших країн.

Ще у березні 2014 року Генеральний Секретар ООН Пан Гі Мун, зазначив, що Україні негайно треба ухвалити закон про статус внутрішньо переміщених осіб, щоб світове співтовариство могло надавати Україні гуманітарну допомогу. Держава не квапилася з розробкою законодавства про ВПО, проте представники громадянського суспільства розуміли, що ця проблема дуже актуальна, вимушені переселенці потребують негайної допомоги, а їхня кількість буде тільки зростати і переміщення може виникнути не тільки з Криму, а й з інших регіонів України, де на той час вже тривала гібридна війна Росії проти України. Тоді ще не було сотень тисяч переселенців з Донбасу, але було зрозуміло, що чекає на Україну. Тому закон про внутрішньо переміщених осіб треба було ухвалювати негайно. Про це заявило декілька організацій, серед яких ІЦ «Майдан Моніторинг» і Харківська правозахисна група.

Харківська правозахисна група (ХПГ) розробила законопроект «Про вимушених переселенців», який був оприлюднений на сайті ХПГ вже 15 квітня 2014 року². Після цього два місяці законопроект проходив обговорення з УВКБ ООН, офісом Уповноваженого з прав людини, представниками громадських організацій, волонтерами і, звичайно, самими вимушеними переселенцями, а також з політиками, народними депутатами. В процесі обговорення проект був удосконалений. Він отримав позитивні відгуки міжнародних та національних експертів і навколо нього було згуртоване громадянське суспільство, яке вимагало якнайшвидшого ухвалення закону про вимушених переселенців у такому вигляді. В результаті, на основі цього законопроекту, народний депутат Сергій Соболев написав свій проект закону. Він був внесений до Верховної Ради України під № 4998 разом з Володимиром Ар'євим. Значна частина норм, передбачених законопроектом ХПГ, була перенесена до проекту Соболева, і, хоч допомога переселенцям була значно зменшена, законопроект Соболева, на думку фахівців, відповідав міжнародним стандартам і був цілком прийнятним для взяття за основу.

Але коли 18 червня представники громадськості і міжнародних організацій прийшли на засідання Комітету Верховної Ради з прав людини національних меншин та міжнародних відносин, їм був розданий для обговорення абсолютно інший законопроект, який всі, включаючи навіть представників Адміністрації Президента,

² <http://www.khpg.org/index.php?id=1397592025>

бачили вперше. Законопроект був швидко обговорений без урахування думки громадськості та міжнародних організацій. На наступний день цей законопроект «Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України» був внесений до парламенту під № 4998-1. В той же день він був прийнятий в цілому із значними порушенням регламенту. Такий поспіх можна пояснити його надзвичайною актуальністю, але, на превеликий жаль, він в цілому не вирішував проблем вимушених переселенців. Громадське обговорення цього законопроекту не проводилося, рекомендації УВКБ ООН щодо принципових положень такого закону були проігноровані. Закон містив низку серйозних недоліків.

Закон поширювався тільки на вимушених мігрантів з АР Крим, м. Севастополя та зони АТО. Тобто, у разі виникнення вимушеної міграції, скажімо, внаслідок теракту поза зоною АТО, даний закон не поширювався на переселенців з цієї території. У цьому сенсі закон був недалекоглядний.

У пояснювальній записці вказано, що прийняття законопроекту не потребує додаткових видатків із Державного бюджету України. Це говорить про те, що законодавець взагалі не хоче дбати про вимушених переселенців, а хоче, мабуть, щоб ними опікувалися тільки міжнародні організації, благодійні фонди та українська громадськість.

Ст. 3, ч. 13 Закону фактично поклала тягар доведення обставин переселення на ВПО, а також порушувала принцип презумпції невинуватості, адже особа також мала довести, що вона не є злочинцем. Принцип, закладений в цій статті, значно ускладнив би процедуру отримання посвідки вимушеного мігранта, створив би «ризики вчинення корупційних правопорушень» і ґрунт для масових відмов в отриманні посвідки тому що за такою логікою Державна міграційна служба (ДМС) має робити запити в МВС та СБУ для перевірки особи, що претендує на отримання статусу вимушеного мігранта, що створює небезпеку для життя, здоров'я і майна переселенців, тому що такі запити потрапляють до відповідних органів на території, з якої вибули переселенці, а, значить, можуть потрапити до рук терористів.

За даним законом, вимушеними мігрантами мала опікуватись ДМС. Це віддзеркалює філософію цього закону: державі більш важливо вести облік і слідкувати за міграцією переселенців, ніж надавати їм допомогу. Якщо головна мета закону — надати допомогу людям, які внаслідок вимушеної міграції опинилися у скрутному соціальному становищі, то цим має опікуватись Міністерство соціальної політики.

Недоліки закону і загрози правам людини та основоположним свободам внаслідок його прийняття цими наведеними тезами далеко не вичерпуються. Загалом ухвалений закон не досягав мети ефективної допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Правозахисні організації, організації ВПО та волонтери звернулися до Президента з проханням скористатися правом вето щодо цього закону. Президент, дослухавшись до думки громадськості, ветовав закон 2 липня 2014 року. Принагідно зазначимо, що це було перше вето Петра Порошенка на посаді президента.

В результаті було створено робочу групу при Адміністрації Президента України для розробки нового законопроекту, до якої увійшли представники громадських

організацій, а також консультанти від УВКБ ООН та ОБСЄ. Громадськість у співпраці з владою та міжнародними організаціями протягом липня підготувала новий законопроект, який став певним компромісом між чаяннями громадянського суспільства і готовністю держави.

Після цього затримка з внесенням до парламенту була за Адміністрацією Президента, де проект занадто довго розглядався різними інстанціями. За цей час свій законопроект вніс Юрій Мірошниченко, колишній член Партії Регіонів, представник В. Януковича в парламенті. Його законопроект мав схожі недоліки з законом, ухваленим ВР 19 червня, хоча й містив низку позитивних положень, але також мав термінологію, що не відповідає міжнародним стандартам. За регламентом для внесення альтернативного законопроекту є 14 днів. Оскільки АПУ не встигла підготувати законопроект для внесення Президентом до парламенту, даний законопроект, за домовленістю з авторським колективом, був внесений великою групою народних депутатів під № 4490а-1. Він був підтриманий Комітетом ВРУ з прав людини і поставлений в порядок денний на 16 вересня 2014 року. Головним доповідачем був Валерій Пацкан.

Через пристрасті з законом «Про очищення влади» 16 вересня розгляд законопроекту про ВПО так і не відбувся. На цей час громадськими організаціями була організована потужна адвокаційна кампанія на підтримку даного законопроекту. Ситуація ускладнювалася тим, що були оголошені вибори до Верховної Ради, почалася передвиборча кампанія і парламент вирішив працювати всього 2 дні протягом кампанії 16 вересня і 14 жовтня.

Громадські організації подавали петиції на ім'я Голови Верховної Ради Турчинова, щоб він поставив законопроект у порядок денний на позачергову сесію 7 жовтня та на чергову 14 жовтня. Міжнародні організації також закликали Верховну Раду негайно ухвалити цей законопроект.

Маркус Ягер, заступник Спеціального представника Генерального Секретаря Ради Європи заявив про необхідність якнайшвидше прийняти законопроект № 4490а-1. З подібними заявами виступили й інші представники міжнародних організацій. При цьому наголошувалося, що закон допоможе акумулювати міжнародну допомогу Україні для вирішення проблем ВПО.

Президент Європейської Комісії Жозе Мануел Баррозу звернувся з листом до Президента України Петра Порошенка щодо необхідності ухвалення Закону про дотримання прав і свобод ВПО.

Позиція Уряду та народних депутатів із затягуванням законодавчого врегулювання прав ВПО відверто дивувала представників міжнародних та громадських організацій. Зазвичай, держави, в яких виникає внутрішнє переміщення, намагаються якомога голосніше заявити про проблему, навіть перебільшити кількість ВПО, швидко ухвалити закон та інші нормативно-правові акти, аби швидко отримати якомога більшу допомогу від міжнародних організацій. В Україні ж навпаки — проблемі влада не приділяла належної уваги, закони і підзаконні акти не ухвалювалися, кількість ВПО применшувалася.

Нарешті, завдяки зусиллям багатьох організацій, громадських активістів та окремих народних депутатів, на позачерговій сесії, в останній день роботи парламенту,

20 жовтня 2014 року, Верховна Рада ухвалила Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Прийнятий Верховною Радою закон був підписаний Президентом тільки через місяць 19 листопада 2014 року і набрав чинності після опублікування 22 листопада. Президент не вклався у відведений Конституцією термін в 15 днів, незважаючи на те, що сам відзначав законопроект, як пріоритетний. Затримка з підписанням закону пов'язана з небажанням Міністерства фінансів та Міністерства соціальної політики виконувати закон в такому вигляді.

За цим законом взяття на облік має відбуватися за заявою до підрозділу місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту. В той же день переселенцю зобов'язані видати довідку внутрішньо переміщеної особи. На відміну від інших законопроектів, переселенцям не треба нічого доводити (ані конкретні причини вимушеного переїзду, ані те, що він не є терористом і злочинцем). Довідка видається автоматично при пред'явленні документу, що посвідчує особу. Разом із заявою заповнюється декларація (за прикладом безпекових декларацій при в'їзді в деякі інші країни чи при отриманні візи), в якій переселенець декларує, що він не скоював злочинів, а також в довільній формі описує свої особливі потреби. Довідка діє 6 місяців, її термін продовжується за заявою переселенця.

Після цього прямо в довідку у Державній міграційній службі ставлять реєстрацію нового місця проживання. При цьому у паспорті залишається стара реєстрація місця проживання. Таким чином, переселенці з Криму та Сходу України застраховані від переслідувань через нову реєстрацію у випадку відвідування окупованих та контрольованих терористами територій. Особливо це важливо для переселенців з Криму, які відвідують свою малу батьківщину.

Після оформлення такої довідки переселенець матиме всі можливості, які мають інші громадяни. Для забезпечення прав переселенців на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту, а також ведення бізнесу в законі передбачені спрощені процедури отримання виплат і пенсій, соціальної допомоги, реєстрації безробітних, працевлаштування, продовження освіти, а також реєстрації чи перереєстрації підприємств, юридичних і фізичних осіб. Закон також передбачає запровадження Кабінетом Міністрів України цільових програм допомоги переселенцям.

В законі прописані інші права та захист інтересів переселенців. У тому числі, забезпечення безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено; сприяння у переміщенні її рухомого майна; сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання; безкоштовний проїзд для повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення; право на отримання кредитів на придбання земельних ділянок, придбання та будівництво житла; право на отримання гуманітарної та благодійної допомоги, і багато іншого.

На відміну від попередніх законопроектів, прийнятий закон не носить декларативний характер. Він передбачає виділення коштів на потреби переселенців зі спе-

ціального фонду, а також відкрив шлях для отримання міжнародної і внутрішньої благодійної та гуманітарної допомоги.

В той же час Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» все ж таки має низку недоліків. Він є компромісом між чаяннями громадянського суспільства і бажанням влади. В Законі невраховані права іноземних громадян та осіб без громадянства, реєстрація і надання соціальних послуг прив'язані до реєстрації місця проживання, що створює низку серйозних незручностей для ВПО, а через недосконалу адміністративну практику, навіть обмежує їхні права. Деякі норми закону, написаного влітку, не можуть бути виконані через динамічні зміни ситуації в зоні АТО. Так, наприклад, 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 перед прийняттям Закону, 1 жовтня 2014 року було прийнято дві постанови КМУ щодо ВПО: Постанова КМУ № 505 «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» та Постанова КМУ № 509 «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції».

Відповідно до Постанови № 505 Уряд виділив Міністерству соціальної політики 510 000 000 гривень для надання щомісячної адресної допомоги ВПО. 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 проблему з житлом. 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 Антитерористичної операції (АТО), «підконтрольних українській владі населених пунктів» (наприклад, Дебальцево, Попасна, Авдіївка, Курахово тощо) відмовляють у реєстрації. Це при тому, що в цих та інших населених пунктах тривалі артилерійські обстріли, було зруйновано житло, інфраструктуру тощо.

2. Відмова у взятті на облік вимушених переселенців осіб, які не мають у паспорті громадянина України позначку, 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 отримання адресної допомоги. До Управлінь соціального захисту населення вишикувалися довжелезні черги на попередній запис за талонами, в яких вказувалась дата реєстрації. У грудні 2014 року в Харківській та Донецькій областях такі талони видавалися вже на березень 2015 року.

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

6. Проблема 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 уніфіковані, заздалегідь дізнатися, як працюють ці установи соціального захисту населення, майже неможливо, бо ця інформація переважно не розташована на сайтах місцевих адміністрацій. Це викликає масу незручностей для переселенців, особливо, в сільській місцевості, коли задля інформації про порядок отримання адресної допомоги доводиться їхати десятки кілометрів до райцентру.

Після прийняття Закону Уряд мав розробити підзаконні акти протягом трьох місяців і привести свої постанови щодо ВПО у відповідність до Закону, проте до кінця року жодного документу не видав.

7 листопада 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 антитерористичної операції, 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 Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 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.

Слід також звернути увагу на дискримінацію ВПО з АР Крим та м. Севастополя через постанову Нацбанку № 699, за якою кримчани визнаються нерезидентами і позбавлені можливості на рівних з іншими громадянами України користуватися банківськими послугами. Ця постанова є наслідком застосування Закону «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12 серпня 2014 року.

Якщо б не солідарність українського суспільства і робота волонтерів, українська держава не впоралася б з проблемою такого масштабного внутрішнього переселення, і в країні сталася б гуманітарна катастрофа. Волонтерська діяльність, солідарність і взаємодопомога стали масовими. За даними фонду «Демократичні ініціативи» та КМІС, допомогу армії і переселенцям надали 77% населення України.

Після формування парламентської коаліції та призначення нового складу КМУ спостерігається посилення синергії у співпраці Центральних органів влади (ЦОВ), зокрема Міністерства соціальної політики, і громадських організацій в сфері захисту прав ВПО. На базі Міністерства соціальної політики відбуваються регулярні зустрічі представників ГО та ЦОВ.

Найбільші проблеми, з якими стикаються ВПО:

1. Евакуація з зони конфлікту. Не вистачає транспорту, у тому числі спеціалізованого. Автобуси потрапляють під обстріли терористів, деякі автобуси не випускають з територій підконтрольних сепаратистам.

2. Брак місць для транзитного тимчасового поселення. Наприклад, Станція «Харків» приймає 300 осіб на добу. В готелях для транзитних переселенців місця надаються тільки жінкам з дітьми до 14 років, ще 40–50 осіб розселяють на кошти волонтерів у хостелах, решту людей селять до залу очікування підвищеного комфорту на вокзалі.

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

4. Житло. ВПО розселилися здебільшого в приватному секторі. Більшість з них прийняли родичі, друзі та волонтери. Велика кількість також розселилася в місцях компактного поселення, зокрема в літніх санаторіях, не придатних для проживання взимку.

5. Працевлаштування. Через відсутність документів багато осіб не можуть офіційно влаштуватись на роботу.

6. Відновлення пенсій та соціальних виплат, а також оформлення грошової допомоги від держави. Черги, щоб стати на облік, в східних регіонах України інколи розтягуються на кілька місяців. Люди залишаються без коштів і можуть розраховувати тільки на благодійну та гуманітарну допомогу.

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

8. Дискримінація і мова ворожнечі. ВПО піддаються дискримінації за ознакою місця проживання. Це відбувається через недоліки наведених вище підзаконних актів та практики правозастосування. Дуже часто щодо ВПО застосовується принцип колективної вини, їх звинувачують у співпраці з сепаратистами як місцеві мешканці, так і деякі політики.

Загалом можна зробити висновок, що держава не виконує належним чином своїх зобов'язань щодо забезпечення прав ВПО, як на законодавчому рівні, так і на практиці.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Верховній Раді України. Внести зміни до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Зокрема уточнити поняття внутрішньо переміщеної особи та розширити перелік осіб, які мають право на такий правовий статус шляхом включення осіб без громадянства та іноземних громадян, що мають законне право проживати на території України на рівні з громадянами України; розширення дії закону на громадян України, що проживали, але не були зареєстровані на території, з якої виникло внутрішнє переміщення; спростити процедуру обліку внутрішньо переміщених осіб шляхом розширення переліку документів, що можуть подаватися для реєстрації; уточнити повноваження державних органів щодо реєстрації місця проживання внутрішньо переміщеної особи. Внести зміни до законодавчих актів, передбачені у перехідних положеннях.

2. Кабінету міністрів України. Внести зміни до Постанов КМУ 505, 509, 595 відповідно до пропозицій правозахисних організацій. Прибрати дискримінаційні положення, прибрати прив'язку виплат до взяття на облік ВПО. Привести постанови у відповідність до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

3. Національному Банку України. Скасувати постанову № 699.

4. Міністерству соціального захисту населення. Розробити чіткі інструкції для місцевих управлінь відповідно до Закону, уніфікувати адміністративну практику й усунути зазначені у звіті порушення прав ВПО.

5. Державній міграційній службі розробити спрощені процедури реєстрації місця проживання/перебування та уніфікувати роботу своїх структурних підрозділів.

6. Іншим органам влади та місцевого самоврядування розробити нормативні акти та процедури щодо забезпечення прав ВПО відповідно до своїх повноважень і положень Закону.

УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС

У 2014 РОЦІ

Український конституційний процес 2014 р. розпочався низкою конституційних трансформацій, спрямованих на правове врегулювання нової політичної реальності, що виникла внаслідок революційних подій під загальною назвою *Євромайдан*.

До юридичних засобів конституційної трансформації слід віднести, насамперед, такі документи, як: Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р.; Постанову Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII»; Постанову Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22 лютого 2014 р., Постанову Верховної Ради України «Про покладення на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України» від 23 лютого 2014 р.

У подальшому конституційний процес було продовжено актом офіційного внесення до Верховної Ради Президентом України П. Порошенком законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178а від 26 червня 2014 р. Доцільно розглянути ці юридичні кроки у хронологічній послідовності.

ЗАКОН УКРАЇНИ

«ПРО ВІДНОВЛЕННЯ ДІЇ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ»

Перше, на що слід звернути увагу при ознайомленні із Законом «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р., це сама його назва. Зокрема, словосполучення: «відновлення дії... Конституції» є функціонально навантаженим в хибному керунку.

Адже стаття 85 чинної на момент ухвалення цього Закону Конституції України, яка містить в собі перелік основних парламентських повноважень, не передбачає можливості «відновлення дії <...> Конституції України» шляхом одноразового парламентського голосування за законопроект. Як зазначається у статті 85 Основного Закону, до повноважень Верховної Ради (в плані можливих модифікацій Конституції)

¹ Розділ підготовлений В. Речицьким, конституційним експертом ХПГ.

належить... «внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції».

Крім того, як стверджується у ст. 5 Конституції України, «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить **виключно** (виділено мною — *B. P.*) народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Останнє, як свідчить здоровий глузд, означає, що у випадку, коли зміни до Конституції України зачіпатимуть елементи конституційного ладу, вони мають ухвалюватися **виключно** народом, тобто на всеукраїнському референдумі — без будь-якої (за винятком організаційної) участі держави у його проведенні.

Оскільки зміна форми правління в державі є одночасно зміною одного з елементів її конституційного ладу, перехід України від моделі президентської республіки до моделі республіки парламентської мав би здійснюватися лише за прямою згодою Українського народу. Простіше кажучи, запровадити парламентську республіку в Україні може — відповідно до її Конституції — **виключно** всеукраїнський референдум.

Цю тезу слід вважати принциповою за будь-яких обставин. Як юридичний фактор, вона діяла від первісного ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р. й залишається так само актуальною донині. Лише цієї обставини цілком достатньо для того, щоб Конституційний Суд принагідно **не зміг погодитись** з ухваленням конституційної (політичної) реформи 2004 р. Як відомо, ця сумнозвісна реформа була проголосована в пакеті із ординарним законом та постановою Верховної Ради, що призвело до ефекту зворотного керування, коли зміст поточних нормативних актів безпосередньо впливав на зміст Конституції України. Загалом, лише посередній рівень експертної культури в Україні дозволяє ще й досі підтримувати тему юридичної «зради» з боку Конституційного Суду України.

Утім, справа є більш серйозною по суті. Як показують соціологічні дослідження, населення України постійно виступає за збереження одноосібної влади президента, якого обирає народ. Цей стан речей відповідає українському **нормативному кодові** як сукупності засадничих принципів і норм, що пронизують активність вітчизняної політичної цивілізації як її органічний зліпок, повторюваний дизайн.

Схильність українців до гетьманату просліджується не лише у «Вогнем і мечем» Г. Сенкевича, але й у «Конституції» Пилипа Орлика 1710 р., «Історії русів» Г. Кониського, змаганнях П. Скоропадського на початку ХХ століття. Навпаки, малоприматність парламентської республіки для України можна спостерігати на прикладах Центральної Ради під проводом М. Грушевського, Директорії під головуванням С. Петлюри, а також в часи правління Президента В. Ющенка. Українська парламентська республіка допоки все ще залишається ситуативною, нетривкою. Як довгострокова стратегія вона демонструє лише свою неефективність. Опозиційним підґрунтям для заперечення українського парламентаризму послужили свого часу такі чинники, як загальновідома схильність українців до «гайдамаччини» (О. Шульгін), «отаманії» (Д. Скоропадський), очевидне переважання політичного «еросу» над «логосом» (І. Лисяк-Рудницький).

Загалом, повернення України до моделі парламентської республіки в 2004 р. виглядало не лише неконституційним, але й нелегітимним, невиправданим з точки зору потреб політичної культури нашого народу.

**ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
«ПРО ТЕКСТ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В РЕДАКЦІЇ 28 ЧЕРВНЯ 1996 Р.
ІЗ ЗМІНАМИ І ДОПОВНЕННЯМИ...»**

Якщо Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. фактично продублював зміст законів України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI та від 19 вересня 2013 р. № 586-VII, то постанова стала своєрідним зібранням додаткових перехідних положень до цього Закону.

Як зазначалося вище, Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» не можна вважати конституційним за змістом та процедурою набрання ним чинності. У свою чергу, Постанова Верховної Ради «Про текст Конституції України...» також не витримує юридичної критики.

Постанова маніпулює фрагментарно вилученими з різних контекстів аргументами, що лише підкріплює сумнів в її легітимності. Зокрема, вона стверджує, що «установчі повноваження Верховної Ради України беззаперечно унеможливають здійснення іншими органами державної влади чи їх посадовими особами *будь-яких* (виділено мною — *В. Р.*) дій стосовно зміни конституційних норм». Проте насправді такі дії можливі, адже змінювати Конституцію України або схвалювати її нову редакцію можна на всеукраїнському референдумі, організація якого вимагає діяльності державних органів (зокрема, Президента) також і за межами парламентських структур.

Крім того, Постанова підтверджує, що «положення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. стали невід'ємною складовою Конституції України, а сам закон вичерпав свою функцію». Для цього Постанова посилається на Ухвалу Конституційного Суду України від 5 лютого 2008 р. № 6-у/2008, яка містить в собі відповідне формулювання. Однак відповідна ухвала означає лише те, що *до Конституційного Суду України не можна звертатися із поданнями стосовно перевірки на конституційність як чинного Основного Закону в цілому, так і його окремих фрагментів*. Подібну перевірку Суд може здійснити лише по відношенню до законопроектів, якими вносяться зміни до Основного Закону України.

Подібні юридичні аргументи досить важко сприймаються політиками і журналістами, проте це не значить, що їх не існує або що вони втрачають свою силу. Конституційний Суд України ні за зовнішнім для себе поданням, ні за власною ініціативою не може сумніватися в конституційності формально чинного конституційного тексту.

У протилежному випадку довелося б визнати, що Суд знаходиться не *під*, а *над* Основним Законом України, що у правовій державі недопустимо. Тобто можна сказати, що Конституційний Суд *не може перевіряти на предмет легальності (відповідності Основному Закону) будь-який формально чинний конституційний зміст*. Однак це правило не означає, що Конституційний Суд України не може перевіряти, за відповідним поданням, *легітимності* Конституції України або її окремих фрагментів.

У правовій державі легітимність правових актів забезпечується скрупульозним дотриманням процедури їх ухвалення та введення в дію. Особливо важливою юридична процесуальна форма є при ухваленні конституції як стратегічного регулятора

політичного життя країни на тривалу перспективу. У залежності від процедури свого ухвалення, конституції прийнято ділити на жорсткі, гнучкі та змішані. При цьому «жорсткі» конституції виходять з очевидного усвідомлення тієї обставини, що прагнення політичних еліт до зміни конституційних текстів може бути дуже сильним. Для протидії цьому прагненню конституції робляться «незмінюваними».

Подібні міркування мають значення для правильного усвідомлення логіки дій Конституційного Суду України щодо «скасування» (свідомо вживаю журналістський термін) конституційної реформи у 2010 р. Схоже, що для пересічного обивателя Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України завжди означатиме «відміну парламентської республіки в Україні». Проте в строго юридичному сенсі це рішення було лише визнанням *нелегітимності* (процедурної невитриманості) відповідного конституційного тексту. Адже належна процедура — це юридична запорука адекватного перетікання народної волі у конституційний зміст, трансформації народної волі в право. Якщо процедуру порушено, то замість народного волевиявлення ми ризикуємо отримати волевиявлення держапарату. Подібне пересмикування волевиявлення якраз і здійснилося 8 грудня 2004 р. в залі засідань Верховної Ради. Крім того, для правильного усвідомлення юридичного сенсу подій слід взяти до уваги ще й такі аргументи: по-перше, Конституція змінювалася в умовах фактичного надзвичайного стану. Депутати перебували в екзальтованому психічному модусі, який зовсім не підходить для ухвалення доленосних рішень; по-друге, голосування за конституційні поправки здійснювалося в пакеті з юридичними текстами ординарного рівня, що реально впливало на визначення важливого параметру конституційного ладу країни.

Як зазначалося вище, зміна форми правління на основі статті 5 Основного Закону України є зміною її конституційного ладу, що може дозволити собі тільки Український народ через референдум; по-третє, остання версія законопроекту про внесення змін до Конституції України не була направлена на перевірку до Конституційного Суду України.

Критики «скасування» Конституційним Судом у 2010 р. політичної реформи наполягають на тому, що Суд нібито вторгнувся в компетенцію Верховної Ради України замість того, щоб передати питання про відміну реформи на розгляд парламенту. Однак ця аргументація є юридично некоректною. Адже Верховна Рада не є уповноваженою ухвалювати рішення про легітимність власних нормативних актів. Думати інакше суперечило б засадам розділення влад в Україні.

Крім того, ніщо не забороняло повернутися до парламентської республіки в Україні після Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р. Для цього дане питання слід було б провести через всеукраїнський референдум. Оскільки цього зроблено не було, Україна одержала чергове посягання на ст. 5 Конституції України у вигляді Постанови Верховної Ради України «Про текст Конституції України...» від 22 лютого 2014 р.

Загалом, процедурні аспекти конституційних трансформацій в Україні, здійснених на початку 2014 р., свідчать про те, що українська еліта знаходиться лише на порозі засвоєння нею органічної конституційної культури. Українська держава в особі своїх керівників все ще нечітко усвідомлює сутність верховенства права.

Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України»; Постанова Верховної Ради України «Про покладання на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України».

Постанова парламенту «Про самоусунення Президента...» від 22 лютого 2014 р. ґрунтувалася на визнанні того, що Президент України В. Янукович самочинно усунувся від виконання своїх конституційних повноважень, що спричинило загрозу керованості держави, територіальній цілісності й суверенітету України, правам і свободам її громадян. Усвідомлюючи це й виходячи з обставин крайньої необхідності, Верховна Рада України постановила: «Встановити, що Президент України В. Янукович у неконституційний спосіб самоусунувся від здійснення конституційних повноважень та є таким, що не виконує свої обов'язки».

На цій підставі відповідно до пункту 7 частини першої ст. 85 Конституції України парламент призначив позачергові вибори Президента України на 25 травня 2014 р. У свою чергу, на основі Постанови Верховної Ради «Про покладання на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України...» від 23 лютого 2014 р. на спікера О. Турчинова було покладено виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України. Перша і друга постанови Верховної Ради набували чинності з моменту їх прийняття — 22 та 23 лютого 2014 р., відповідно.

Для досягнення цієї мети було використано посилання на ст. 112 Основного Закону України як *парламентської республіки*, тобто в редакції, «відновленій» Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. При цьому ст. 6 даного Закону встановлювала, що він набуває чинності з дня, **наступного за днем його опублікування**. Враховуючи ту обставину, що Закон було офіційно опубліковано у «Голосі України» лише 1 березня 2014 р., у «Офіційному віснику України» — 11 березня 2014 р., а у Відомостях Верховної Ради України (№ 19) — 14 березня 2014 р., логічно зробити висновок про те, що в період з 23 лютого по 2 березня 2014 р. Олександр Турчинов виконував обов'язки Президента України всупереч нормам Основного Закону. У відповідності до чинної тоді Конституції України здійснювати обмежений перелік повноважень Президента України в цей період міг лише Прем'єр-міністр.

Втеча Президента України з Києва та залишення ним свого поста у критично важливий час призвела до делегітимізації його влади. Паралельно це поставило український парламент перед необхідністю застосування аналогії права. Адже Основний Закон таких дій, як «втеча» або «залишення президентом свого поста» не передбачав.

Відтак, перед владою Української держави постало питання: чи не є кращим виходом із ситуації керуватися у перехідний період не понівеченим конституційним, а ухваленим *ad hoc* надзвичайним законодавством? У якості останнього могли б бути використані акти «Комітету національного порятунку», «Ради Майдану» тощо. Однак влада обрала «квазіконституційний» спосіб подолання проблем. Не дивно, що таке рішення стало й досі залишається надзвичайно вразливим для критики.

У цей же період в конституційному процесі України вималювалися деякі морально-етичні аспекти. Йдеться, зокрема, про те, чи слід вважати втечу Президента України з Києва «самоусуненням»? Зокрема, як заявив 12 березня 2014 р. на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань верховенства права і правосуддя речник Євромайдану С. Щетінін, втечу В. Януковича з охопленої повстанням столиці слід було б вважати не «самоусуненням», а правдивим скиненням його влади повсталим народом.

Даний факт непросто вкласти у категоріальні рамки Конституції України. Проте формальний український конституціоналізм не слід плутати з органічним українським конституціоналізмом. Як відомо, далеко не кожен основний закон можна вважати дійсно конституційним. Справжньою конституцією може назватися лише закон, спрямований на пріоритетне (*versus* держава) забезпечення інтересів громадянського суспільства. Органічна конституція боронить у першу чергу не державний порядок, а громадянську свободу. Тому вона є не підсилювачем, а стратегічним **обмежувачем** державної влади. Метою конституції є суспільний поступ, а не апаратно-бюрократична дисципліна. Органічна конституція стоїть на сторожі свободи, ринку, прав і свобод людини. Для цього вона закріплює поділ влад, представницьке правління, механізм стримувань і противаг й максимально шир. свободу слова.

У цьому сенсі всі відомі нам модифікації українського Основного Закону можна вважати лише частковим відповідником органічній конституційній моделі. Наприклад, передбачена статтею 5 Конституції 1996 р. (в якості негативної перспективи) узурпація народного суверенітету державою, її органами чи посадовими особами не має свого логічного продовження у вигляді права Українського народу на спротив диктатурі, громадянську непокору чи демократичне повстання.

Значним недоліком чинного конституційного тексту є й надміру компліментарний до державної влади механізм імпічменту Президента. На основі ст. 105 Основного Закону, Президент зберігає за собою повний комплект повноважень аж до фінального (третього) голосування щодо усунення його з поста. До цього моменту він повністю зберігає за собою можливість використання на свою користь Служби безпеки, Міністерства закордонних справ та Збройних Сил України.

Навіть офіційне звинувачення парламентом (друга фаза імпічменту) Президента жодним чином не впливає на його дієздатність. Крім того, ті 75% голосів від конституційного складу парламенту, яких вимагає Основний Закон для відсторонення Президента від посади, є вимогою, що робить імпічмент нереалістичним. Як відомо, навіть після загибелі десятків людей від куль снайперів і дезертирства В. Януковича з вул. Банкової, лише 73% голосів від конституційного складу Верховної Ради було віддано на користь засудження його поведінки.

Між тим, історія Євромайдану–2014 ідеально вписується в модель повстання проти тиранії, передбаченої законами і конституціями таких країн, як США, Великобританія, ФРН, Греція, Естонія, Литва тощо. Якщо ж діяльність Євромайдану аналізувати з позицій Основного Закону України, то картина виглядатиме суттєво іншою. Рушієм історії у цьому випадку стає не народ, а... лідери опозиційних фракцій. Замість народного повалення диктатури з'являється «самоусунення» глави держави від конструктивного діалогу з опозицією.

ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ І ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

1. З точки зору права, повернення Верховної Ради України після перемоги Євромайдану до Основного Закону у версії 2004 р. було здійснено з порушенням процедур, закріплених Розділом XIII Конституції України. Тому постреволюційний правопорядок краще було б називати екстраординарним юридичним режимом.

2. Для усвідомлення логіки рішень Конституційного Суду України стосовно будь-яких трансформацій Основного Закону важливо розрізняти обґрунтування Судом легальності/нелегальності, з одного боку, та легітимності/нелегітимності, з іншого, будь-яких конституційних змін або поправок. У першому випадку рішення Конституційного Суду можуть стосуватися лише законопроектів, у другому — предметом контролю невідворотно робиться **юридична процесуальна форма**, недотримання якої може мати своїм наслідком дійсне «відмирання» конституційної матерії постфактум.

3. Намагання Генеральної прокуратури висловити конституційним суддям офіційну підозру за ухвалення ними рішень, що не підлягають оскарженню, слід вважати посяганням на принцип законності. Адже схожість юридичних позиції суддів та політичних уподобань Президента сама по собі злочину не становить. Рішення суддів, які йдуть в унісон з політичним курсом глави держави, не можуть автоматично вважатися корупційними. Спроба ж Генеральної прокуратури стати в позицію арбітра по відношенню до Конституційного Суду нагадує намір з'їсти пиріжок, що є більшим за шлунок. Загалом, робота конституційних суддів під загрозою офіційного оголошення їм підозри повністю руйнує незалежність та неупередженість Суду.

4. Позбавлення Президента України В. Януковича повноважень парламентом в обставинах 2014 р. є виправданим з точки зору канонів конституціоналізму. Проте його «самоусунення» є політично та юридично невдалим поняттям. В. Янукович залишив свій пост внаслідок демократичного повстання. Логіка ж конституційного процесу в Україні має відповідати логіці подій, що реально мали місце. Повстання проти тиранії здійснив народ, тому Євромайдан не можна ототожнювати з узурпацією державної влади. Народ не може бути суб'єктом узурпації того, що йому від початку належить.

5. Чинну Конституцію України поки що не можна вважати ефективним обмежувачем державної влади. Вона не визнає в якості найвищої соціальної цінності категорію **свободи народу** й орієнтується більшою мірою на державний порядок, ніж на гарантії прав і свобод людини і громадянина. Відтак вона залишається поки що стагнаційною по своїй суті. Стимулюючи не стільки соціальний поступ, скільки бюрократичний порядок і дисципліну, Основний Закон суттєво притлумлює креативний потенціал України. З огляду на це, новій владі слід орієнтуватися не на тактичні поправки, а на **зміну вектору** конституційної еволюції України. Його основу мають складати сильна держава, відповідальний уряд і верховенство права. Згадуючи настанови Г. Спенсера, можна сказати, що Конституція України не повинна вимагати більшого, водночас їй не слід дозволяти здійснення меншого.

ПРОДОВЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ ЗА ІНІЦІАТИВОЮ ПЕТРА ПОРОШЕНКА

У подальшому український конституційний процес 2014 р. потрапив під вплив президентської ініціативи. Зокрема, 26 червня 2014 р. Президент вніс до Верховної Ради проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування» № 4178а. Проект був зареєстрований на 4 сесії VII скликання. У якості ініціаторів законопроекту виступила низка комітетів Верховної Ради, серед яких головним було визнано Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Уже 2 липня 2014 р. цей законопроект було направлено від імені Президента України до Венеціанської (Демократія через право) комісії.

Головний акцент в президентському проекті було зроблено на модифікації правових стосунків очільника Української держави з парламентом, урядом і органами місцевого самоврядування. Зокрема, як передбачалося проектом конституційних змін (див. оновлену проектом редакцію ст. 83 Конституції), «парламентська коаліція у Верховній Раді України відповідно до Конституції України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції України вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України».

При цьому, як і раніше, «парламентська коаліція у Верховній Раді України формується протягом тридцяти днів з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом тридцяти днів з дня припинення діяльності парламентської коаліції у Верховній Раді України».

Як це витікало з проекту, парламентська коаліція, як і раніше, мала діяти у Верховній Раді України на постійній основі. Тобто вже вкотре, починаючи з грудня 2004 р., залишалося незрозумілим, для чого має існувати (відновлюватися) парламентська коаліція у випадку, коли Кабінет Міністрів повністю сформовано. Адже, відповідно до статті 80 чинної Конституції (у пропозиціях Петра Порошенка її було залишено у старій редакції) народні депутати у своїх політичних симпатіях і антипатіях залишаються вільними й не мають нести жодної юридичної відповідальності за висловлювання у парламенті чи за результати свого голосування.

Більше того, навіть *в межах процедури формування уряду* члени парламентської коаліції залишалися юридично некерованими. Адже, починаючи з 1996 р., стаття 80 Основного Закону не передбачала жодних виключень в своєму застосуванні. Тому єдиним виправданням перманентного існування парламентської коаліції залишалася її участь у формуванні чи доукомплектуванні Кабінету Міністрів України. Проте якщо уряд сформовано у повному складі, подальше незмінне існування коаліції, як на цьому алогічно наполягали зміни до Конституції, втрачає юридичний сенс. Обмежено актуальними залишаються хіба що окремі морально-етичні аспекти її присутності в парламентській системі.

З іншого боку, як вказувалося у ст. 90 проекту від П. Порошенка, «Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом тридцяти днів у Верховній Раді України не сформовано парламентську

коаліцію відповідно до статті 83 цієї Конституції». Формально це означало, що спочатку парламент, а пізніше і уряд могли бути розпущені через вихід із коаліції певної критичної маси народних депутатів. Наприклад, якщо коаліцію складатимуть 226 народних депутатів, то вихід із коаліції навіть одного з них становитиме цю критичну масу.

Це означало також, що якщо протягом 30 днів поспіль Верховна Рада України не спроможеться поновити парламентську коаліцію до мінімальної кількості (226) народних обранців, то її подальше існування потрапляє в залежність від політичної волі Президента. Чи припинятиме Президент у цьому випадку достроково парламентські повноваження, чи й надалі зберігатиме *status quo* — має залежати лише від нього. Можна припустити, що якщо Президент був би висуванцем опозиційних політичних сил, які складатимуть в парламенті меншість, то до його рук потрапив би важіль, який міг би «обвалювати» парламент навіть за відсутності справжньої урядової кризи.

Адже проект змін до Конституції вимагав присутності коаліції у Верховній Раді навіть тоді, коли про формування чи переформатування урядових структур не йдеться. Звідси поставало запитання: якщо коаліція має існувати поза межами формування уряду, то який у цьому залишається сенс? Можна було очікувати, що коаліція буде підтримувати урядові законопроекти. Але, строго кажучи, на основі інших статей Конституції народні депутати й у цьому відношенні залишалися повністю вільними. Так само вільною залишалася у своїх політичних преференціях і опозиція.

Якщо ж Президент за своїми політичними поглядами був би близьким до парламентської більшості, то тоді вимога існування коаліції ризикує перетворитися на засіб шантажу Президента з боку опозиції. Все це потенційно посягає на стабільність конституційного ладу. У оперативно-тактичному вимірі даний порядок також не сприяє сталості політичного повсякдення.

Якщо ж кількісний склад коаліції буде лише мінімально необхідним, переманювання народних депутатів до виходу з неї може спричинитися до серйозного ураження політичної надбудови країни. Наприклад, якщо Президент був би опозиційно налаштованим до коаліції *незначної* (у кількісному вимірі) *більшості*, то він спокушався б розпустити Верховну Раду через 30 днів після будь-якого коаліційного розпаду. У випадку ж, якщо коаліція *незначної більшості* була б політично близькою до Президента, опозиція усіляко схияляла б народних депутатів до виходу з її складу. У цьому випадку політичний шантаж обіцяв би бути менш дієвим, оскільки, згідно з поправками, Президент може, але не *зобов'язаний* розпустити парламент через ситуативний розпад коаліційних сил.

Так або інакше, закріплена в проекті від Президента ідея постійно діючої коаліції не виглядала конструктивною. Краще було б надати Президентові право розпустити парламент лише тоді, коли останній не зможе протягом 30 днів сформувати чи доукомплектувати уряд. Крім того, залишалася незрозумілим, як можна пересвідчитися у наявності чи відсутності коаліції без голосування її членів «за» чи «проти» кандидатур на посади міністрів або прем'єра?

Як це витікало із ст. 85 проекту, Верховна Рада мала надавати згоду на призначення Президентом Голови Служби безпеки України, Голови Державного бюро розслідувань, Генерального прокурора України. При цьому Генерального прокурора парламент міг потім сам відправити у відставку. Інших посадових осіб з даного переліку мав

звільняти Президента. Якщо врахувати те, що Верховна Рада мала призначати Прем'єр-міністра України за поданням Президента, який, у свою чергу, мав добирати кандидатуру останнього «за пропозицією парламентської коаліції у Верховній раді України», то стає зрозумілим, що послаблення президентського початку у задекларованій конституційній моделі не спостерігалось.

У свою чергу, кандидатури на посади Міністра закордонних справ та Міністра оборони хоча й мали призначатися (за проектом) Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра, проте офіційне подання щодо них належало спочатку *погоджувати* з Президентом. Без участі парламенту Президент мав призначати на посаду й звільняти з неї Голову Служби зовнішньої розвідки України.

До зазначеного переліку слід долучити також обов'язок Президента призначати на посади (без подання Кабінету Міністрів) та звільняти з посад всіх *представників президента* в регіонах і районах України. Очевидно, що при цьому про послаблення виконавчої вертикалі державної влади також не йшлося.

Президентові надавалося також право достроково припиняти повноваження Верховної Ради АР Крим, а також будь-якого органу місцевого самоврядування, якщо Конституційним Судом України буде встановлено, що котрийсь із них своїми рішенням (навіть одним) порушив Основний Закон.

Тобто Президент міг би відносно легко припиняти повноваження представницького органу АР Крим або будь-якого органу місцевого самоврядування за підтримки Конституційного Суду. При цьому Президент, як і раніше, не лише мав призначати шістьох суддів Конституційного Суду, але й зберігав за собою право у будь-який час їх звільнити. Подібна схема стосунків Президента з Конституційним Судом підірвала принцип незалежності суддів Конституційного Суду й робила надмірно вразливою до його втручання систему органів місцевого самоврядування.

За проектом конституційних змін Президент поставав перед українським суспільством не стільки в якості інтелектуала, політичного авторитета і лідера нації, скільки в якості воєначальника, силовика, сучасного гетьмана. Але якщо це так, то в чому тоді мала б проявитися громадянська складова президентського розуміння функцій Конституції і конституціоналізму?

На політичному рівні Петро Порошенко не раз декларував свою прихильність до посилення демократичних начал у державному управлінні, ідеї децентралізації влади, чіткого розділення державних справ, з одного боку, і справ громадянського суспільства — з іншого. Президент не раз наголошував також на необхідності виявляти більший обсяг державної уваги і підтримки регіонам, заперечуючи при цьому доцільність федеративного устрою України.

Українська держава давно вимагає значного посилення уваги до своїх провінцій на стратегічному рівні. З іншого боку, самого лише декларування регіональних інтересів, модернізації лише *внутрішніх* мережевих структур самоврядування для цього недостатньо. Регіони України мають одержати конституційну підтримку на вищому *державному* (парламентському, урядовому) рівні.

Якщо ідея федеративної України для Президента є неприйнятною, але при цьому він прагне до посилення конституційних гарантій регіональних інтересів, то без двопалатного парламенту Україні не обійтися. Як відомо, двопалатні парламенти є характерною ознакою не лише федеративних країн. Вони успішно функціонують

у багатьох унітарних країнах. Двопалатними є парламенти Франції, Іспанії, Італії, Польщі, Нідерландів, Хорватії, Японії тощо. Саме такий їх дизайн надійно забезпечує представництво інтересів провінцій, паралельно поєднуючи надпартійний сенаторський консерватизм із здоровим глуздом нижньої палати.

Що ж стосується президентської ідеї модернізації українського самоврядування, то ця тема не набула в проекті належного юридичного виміру, масштабу. По-перше, органи місцевого самоврядування, за проектом, отримували б не посилення, а послаблення каналів впливу на державу через президентських представників. Якщо нині глав місцевих державних адміністрацій обласна або районна рада може відправити у відставку двома третинами своїх голосів, то для представників президента подібної загрози не існувало б. По-друге, представники президента втрачали б також той зв'язок з *колегіальним* початком у виконавчій гілці, який нині мають глави держадміністрацій завдяки їх призначенню на посади Президентом *за поданням Кабінету Міністрів*.

За проектом, представники Президента на місцях мали б стати «чистими» креатурами глави держави. Тобто вони мали виступати не стільки репрезентантами центрально-державних інтересів, скільки надзвичайними особистими посланцями (комісарами) глави Української держави.

Потенційно це загрожувало посиленням сумнозвісного «дуалізму» у виконавчій гілці. Слід визнати, що виконавче двовладдя в Україні зробилося вже майже системно-структурним. Досить згадати конкуренцію політичних амбіцій Прем'єр-міністра Ю.Тимошенка і Президента В.Ющенка на місцевому рівні. Останній навіть забороняв главам держадміністрацій приїжджати в Київ на урядові заходи чи консультації з Прем'єр-міністром. Не менш рельєфно виконавче двовладдя проявилось в Україні у конкурентних стосунках РНБО і Кабінету Міністрів.

Якщо український Президент планував бути уособленням спроможностей виконавчої гілки, то це зобов'язувало його працювати в унісон з урядом. Якщо ж він прагнув бути більшою мірою символом національного згуртування, то тоді його повноваження (за проектом) виглядали переобтяженими конкретикою. З огляду на список запропонованих у проекті повноважень, глава держави прагнув бути чимось суттєво більшим, ніж тільки символ нації, наділеним представницькими функціями. Так або інакше, конституційний механізм стримувань і противаг по відношенню до Президента набував при цьому особливого значення та змісту.

Що ж стосується удосконалення адміністративно-територіального устрою України й модернізації її системи самоврядування, то вони в президентському проекті виглядали розробленими поверхово. Незрозумілим залишалося те, чому президентський проект, визнаючи можливість існування громад у селах, селищах і містах (навіть містах-мільйонерах), відмовлявся бачити їх на районному та обласному рівні. Адже громади — це субстантивне втілення політичної інтеграції (почуття спільності долі, «ліктя») людей на місцевому рівні. Якщо відчуття спільності долі мешканців певної території виникає й закріплюється, виникають і реально закріплюються територіальні громади. Якщо в Україні є органи публічної влади районного і обласного рівня, то це означає, що в межах районів і областей спостерігається відповідна згуртованість населення, колективна ідентичність.

Тому одним із варіантів конституційної реформи від Президента міг би стати підхід, за яким Конституцією визнавалось би існування громад сільського, селищного, міського, районного та обласного рівнів. Хто сьогодні наважиться заперечувати той факт, що населення Луганської і Донецької областей представляє собою анклав громадянської згуртованості виняткової напруги і змісту?

Якщо придивитися до конституційного проекту від Президента під достатньо широким кутом зору, то він постане перед нами в якості набору *тактичних* за своїм юридичним масштабом засобів, скерованих на досягнення *стратегічної* державної мети, цілі. Тому майже відразу після ознайомлення з ним виникало запитання: чи можна подібними кроками досягнути справді принципових і позитивних для України зрушень? Адже доброякісних перемін можна добитися лише адекватними — також доброякісними засобами.

Завдання, яке стоїть перед українським конституціоналізмом сьогодні — це запровадження гарантованих оновленою судовою системою ефективних правил гри для всіх. Наслідком втілення даного підходу мала б стати економічна лібералізація й «ринкізація» України, швидке розпізнавання й винагородження її творчих талантів, спрощення і пришвидшення всіх соціальних (не лише бізнесових) трансакцій, подолання лицемірства і демагогії в гарантуванні прав і свобод людини. Перегляду потребує й нині закріплений у Конституції України перелік її найвищих соціальних цінностей.

Нині українські правоохоронці і Збройні Сили не лише охороняють і забезпечують, але й реально відстоюють незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України. Щоденно вони жертвують для цього своїм життям і здоров'ям. Відтак є очевидним, що найвищою соціальною цінністю в Україні є не життя і здоров'я людини як фізичної істоти (ст. 3 Основного Закону), а свобода, вільний стан цілого Українського народу. На жаль, у конституційних ініціативах від П. Порошенка про подібне не йшлося.

Як відомо, 27 жовтня 2014 р. Венеціанська комісія оприлюднила свій англomовний відгук на проект конституційних змін від П. Порошенка. Визнаючи окремі позитивні якості документа, Комісія в цілому зазначила, що запропоновані новели сприяють не послабленню, а посиленню конституційних позицій Президента по відношенню до виконавчої гілки державної влади та місцевого самоврядування. Суттєвим недоліком проекту вона назвала також непрозорий, закритий від громадської експертизи порядок його розробки. Можливо, внаслідок саме такої критичної оцінки законопроект було офіційно відкликано з парламенту Президентом 27 листопада 2014 р.

МВС УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

Виступаючи в якості органу виконавчої влади, органи внутрішніх справ України на початку 2014 року, відповідно до політичної волі керівництва країни, виконували практично забуту з часів СРСР функцію широкомасштабних репресій по відношенню до співвітчизників.

Так, керівники підрозділів ОВС незаконно віддавали накази щодо затримання учасників акцій у підтримку Євромайдану, організовували безпідставне і незаконне застосування працівниками міліції фізичної сили та спеціальних засобів до протестувальників. Однак кримінальні провадження, які стали відомі громадськості, обмежилися поодинокими випадками стосовно трьох працівників «Беркуту» та двох керівників міліції в Черкаській та Запорізькій областях.² Лише у листопаді 2014 р. прокуратурою м. Києва та Київської області було передано до суду 10 справ щодо незаконних дій працівників ДАІ, які перешкоджали активістам Автомайдану у проведенні ними автопробігу до Межигір'я 29.12.2013 р.

Після лютого 2014 р. новому керівництву МВС вдалося частково відновити спрямованість міліції на охорону прав та свобод громадян. І хоча загальна кількість правопорушень, вчинених правоохоронцями після Євромайдану, помітно знизилася, проте факти жорстокого поводження продовжували мати місце. Так, 14 серпня працівники міліції понад сім годин утримували у приміщенні Оболонського РУВС м. Києва гр. Тумицького А., намагаючись приховати цей факт від адвоката. Після чого відпустили затриманого без будь-яких пояснень та вибачень.³

29 червня працівниками Косівського райвідділу в Івано-Франківській області під час зупинки автомобілю було застосовано непропорційну силу та спецзасоби до пасажирів, Д. Бойчука, який внаслідок цього отримав струс мозку та гематоми в області нирок.⁴

Як свідчать матеріали перевірок, практика незаконних затримань практично не змінилася в ряді областей. Так, прокуратурою Харківської області у листопаді

¹ Розділ підготовлений О. Мартиненком, Центр досліджень правоохоронної діяльності.

² Суд над екс-беркутівцями, яких підозрюють у розстрілах на Майдані, перенесли // http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?sud_nad_eksberkutivtsyami_yakih_pidozryuyut_u_rozstrilah_na_maydani_perenesli&objectId=511400;

Колишньому начальнику Черкаської обласної міліції оголошено про підозру // <http://procherk.info/news/7-cherkassy/24642-kolishnomu-nachalniku-cherkaskoyi-oblasnoyi-militsiyi-ogolosheno-pro-pidozru>;

Замначальника райотдела милиции в Запорожье будут судить за избивание митингующих в феврале // <http://112.ua/kriminal/zamnachalnika-rayotdela-milicii-v-zaporozhe-budut-sudit-za-izbienie-mitinguyus-chih-v-fevrale-97234.html>

<http://112.ua/kriminal/zamnachalnika-rayotdela-milicii-v-zaporozhe-budut-sudit-za-izbienie-mitinguyus-chih-v-fevrale-97234.html>

³ Сотрудники Оболонского РОВД Киева украли человека и силой выбивали признание // <http://roadcontrol.org.ua/node/2309>

⁴ Ивано-Франковские милиционеры покалечили афганца. В МВД говорят, что действовали законно // <http://roadcontrol.org.ua/node/2277>

2014 р. були встановлені випадки приховування від обліку фактів затримання не менше 50 громадян, стосовно яких відповідні протоколи не склалися. Такі факти були виявлені у третині підрозділів харківської міліції — за результатами перевірки п'яти міських райвідділів та чотирьох районів області (Балаклійський, Близнюківський, Первомайський, Лозівський). Прокуратурою також встановлені численні факти, коли громадяни затримувалися за вчинення дій, за які затримання, як захід впливу, взагалі не передбачається чинним законодавством. Виявлені факти стали підставами для дисциплінарного покарання 11 працівників ОВС різного рівня.⁵

Працівниками Офісу омбудсмана в грудні 2014 р. були встановлені численні порушення прав громадян в практиці підрозділів ОВС в м. Біла Церква (Київська обл.). Зокрема, були встановлені факти:

- неправомірних затримань осіб без ухвали слідчого судді суду;
- приховування фактів застосування працівниками міліції фізичної сили та спеціальних засобів до громадян;
- неінформування керівництвом ізолятора тимчасового тримання органів прокуратури про факти виявлення тілесних ушкоджень у затриманих осіб;
- маніпуляції з фактичним часом доставляння особи до міськвідділу та обставинами затримання, в результаті чого створюється можливість порушувати встановлені законом процесуальні строки⁶.

Залишилися проблемними питання дій особового складу міліції під час забезпечення громадського порядку. Хоча МВС провело заходи щодо оновлення патрульної служби, проте концерти А. Лорак в Одесі (серпень) та Києві (листопад) продемонстрували, що міліція ще не готова адекватно та законно реагувати на провокаційні акції протесту.⁷

Драматичні наслідки мали непрофесійні та упереджені дії одеської міліції 02.05.2014 під час нападу озброєних провокаторів на колону футбольних вболівальників, що в результаті спричинило масові сутички, загибель 48 осіб та травмування ще понад 125 учасників подій.⁸ Не менш резонансними були дії правоохоронців в Харкові 22.06.2014 під час проведення Народного віче Євромайдану, коли працівниками спецпідрозділу «Грифон» було здійснено декілька спроб силового розгону спонтанного мирного зібрання, завдані ушкодження різного ступеню тяжкості учасникам зібрання.⁹ На фоні зазначених подій дії працівників міліції з охорони громадського

⁵ За нарушение прав админзадержанных к ответственности привлечено 19 милиционеров и пограничников // <http://sud.ua/news/2014/11/10/70058-za-naryshenie-prav-adminzaderzhannikh-k-otvetstvennosti-privlecheno-19-militsionerov-i-pogranichnikov>

⁶ Виявлено порушення прав і свобод людини в діяльності правоохоронних органів Київської області // <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/191214-ss-viyavleno-porushennya-prav-i-svobod-lyudini-v-diyalnosti-pravoohoronni/>

⁷ <http://www.telekritika.ua/profesija/2014-08-05/96625>;
http://gazeta.ua/ru/articles/culture-newspaper/_izza-koncerta-ani-lorak-v-kieve-proizoshla-draka/596178

⁸ Кількість жертв заворушень в Одесі збільшилася до 48 людей // <http://tyzhden.ua/News/109536>

⁹ В Харькове произошли столкновения Евромайдана с милицией: есть пострадавшие и задержанные // http://censor.net.ua/photo_news/291079/v_harkove_proizoshli_stolknoveniya_evromayidana_s_militsiyi_est_postradavshie_i_zaderjannye_fotoreportajvideo

порядку під час демонтажу наметів на Майдані 8 серпня є майже одиничним позитивним прикладом скоординованої діяльності, спрямованої на запобігання конфліктів та уникнення силового сценарію.¹⁰

Тривають випадки вчинення загально-кримінальних злочинів з боку правоохоронців. Так, у Київській області до 1,5 року обмеження волі за ч. 2 ст. 125, ч. 1 ст. 126 КК України був засуджений колишній дільничний інспектор міліції, який у позаслужбовий час у приміщенні нічного клубу побив мешканця с. Бородянка, спричинивши останньому легкі тілесні ушкодження.¹¹

У ніч з 28 на 29 червня 2014 року в одному із сіл Тернопільської області троє працівників міліції силоміць затягнули у автомобіль марки «Шкода Октавія» з надписом «ДПС» неповнолітню дівчину. Від'їхавши неподалік від села, чоловіки витягнули її із службового автомобіля і згвалтували біля лісосмуги. Прокуратурою Тернопільської області розпочато кримінальне провадження за ч. 3 ст. 152 КК України стосовно трьох працівників одного з райвідділів міліції.¹²

У Полтавській області у листопаді 2014 р. відносно 2 працівників міліції (служба внутрішньої безпеки, сектор кримінального розшуку) був спрямований до суду звинувачувальний акт за вчинення грабежу, вимагательства у сумі 120 тис. дол. та підпалу приватної власності.¹³

Тема корупції, як основного чинника порушень прав людини в діяльності ОВС, не втратила своєї актуальності навіть за екстремальних умов внутрішнього життя країни. Підрозділи ДАІ в першу чергу опинилися у фокусі розслідувань громадськості через численні свідчення щодо існуючих корупційних схем. У ЗМІ присутні, наприклад, відкриті звернення працівників ДАІ м. Умань стосовно системи незаконних поборів, що їх встановлює керівництво підрозділу.¹⁴ Активісти «Дорожнього контролю» повідомили про нелегальні тарифи для отримання посад керівників ДАІ обласного рівня. Згідно результатів їх розслідування, ці тарифи у Дніпропетровській, Івано-Франківській, Київській, Миколаївській, Полтавській областях коливаються в межах 500–800 тис. грн. За цією ж схемою за призначення на посаду звичайного інспектора ДАІ від працівників міліції вимагають 8–10 тис. грн. Кожен інспектор, призначений таким чином, має здавати після чергування на маршруті 300–500 грн.¹⁵

¹⁰ А. Федченко. Ночь на Майдане: ожидание штурма и «сюрприз» от силовиков // <http://kr.ua/politics/465062-noch-na-maidane-ozhydanye-shturma-y-suirpryz-ot-sylovykov>

¹¹ В Киевской обл. экс-милиционер осужден на 1,5 года ограничения свободы за избивание человека // <http://112.ua/kriminal/v-kievskoy-obl-eks-milicioner-osuzhden-na-1-5-goda-ogranicheniya-svobody-za-izbienie-cheloveka-100796.html>

¹² На Тернопільщині троє міліціонерів згвалтували 15-річну дівчину // <http://www.0352.ua/news/565996>

¹³ В Полтавской обл. за ограбление, поджог и вымогательство будут судить 2-х милиционеров // <http://112.ua/kriminal/v-poltavskoy-obl-za-ograblenie-podzhog-i-vymogatelstvo-budut-sudit-2-h-milicionerov-145751.html>

¹⁴ Уманські ДАІвці просять звільнити хабарника (звернення) // <http://progolovne.ck.ua/archives/112433>

¹⁵ Должность начальника ГАИ Киева была продана за 800 тыс. гривен // <http://roadcontrol.org.ua/node/2295>

Про розкрадання бюджетних коштів відкрито повідомляють як працівники територіальних підрозділів, так й керівництво МВС України. Наприклад, працівники мариупольської міліції у жовтні 2014 р. офіційно звернулися з проханням розпочати розслідування за фактом привласнення близько 100 тис. грн. начальником Жовтневого райвідділу, а у грудні міністр МВС повідомив про викриття у 17 обласних управліннях фактів незаконної приватизації 107 службових квартир на 40 млн. грн.¹⁶ Розповсюдженість в ОВС корупції стало приводом для пікетування Кабміну у грудні 2014 р. членами міліцейської профспілки, яке зібрало більше 1000 представників з різних областей.¹⁷

Одним з головних викликів у сфері дотримання прав і свобод людини стала участь МВС України в проведенні АТО. З одного боку, вперше за довгий час перед керівництвом МВС постала проблема забезпечення законності дій персоналу, що тривалий час знаходиться в умовах збройного конфлікту. З іншого боку, формування добровольчих батальйонів патрульної служби міліції особливого призначення та добровольчих батальйонів оперативного призначення Національної гвардії МВС висунуло вимогу широкомасштабного забезпечення прав бійців цих підрозділів, на фоні поточних проблем матеріального забезпечення МВС.

Перша частина означених проблем стала досить відчутною після оприлюднення у липні 2014 р. фактів масового невиконання службових обов'язків та зрадництва державних інтересів з боку працівників донецької міліції. За результатами внутрішніх перевірок МВС звільнило спочатку 585 працівників міліції, підкресливши при цьому, що за попередніми оцінками лише 20–25% міліціонерів у звільнених населених пунктах можуть приступити до несення служби, оскільки не мають зауважень з боку МВС. Інша частина небезпідставно підозрюється у допомозі сепаратистам та порушенні присяги.¹⁸ Дещо пізніше, у жовтні, з лав МВС через порушення присяги було звільнено 15 тисяч міліціонерів Донецької та Луганської областей, які всупереч наказам залишились на підконтрольних терористам територіях.¹⁹

Одночасно виникла проблема дотримання законності серед учасників АТО, коли міністр МВС був вимушений розформувати батальйон особливого призначення «Шахтарськ» після того, як 50 з 700 його бійців були звинувачені у мародерстві.²⁰ Протягом 2014 р. суспільству стали також відомі свідчення громадян щодо порушень їх

¹⁶ Мариупольские милиционеры жалуются — их зарплаты отбирает начальник // <http://roadcontrol.org.ua/node/2354>;

Экс-начальник милиции Киевщины купил квартиру за 3,2 млн. грн // <http://v7v7v7.com/2014/12/01/ehks-nachalnik-milicii-kiyvshhiny-kupil/>

¹⁷ Запорожские ветераны милиции увидели возле стен МВД «позорище в лучших традициях Януковича» // <http://iz.com.ua/zaporoje/59503-zaporozhskie-veterany-milicii-uvidele-vozle-sten-mvd-pozorische-v-luchshih-tradiciyah-yanukovicha.html>

¹⁸ 585 працівників міліції Донеччини звільнено // <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1101126>;

МВД обвиняет в предательстве более половины личного состава милиции Донбасса // <http://comments.ua/politics/480648-mvd-obvinyaet-predatelstve-bolee.html>

¹⁹ МВС звільнило 15 тисяч зрадників на Донбасі // <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/16/7041022>

²⁰ Аваков розпустив батальйон «Шахтарськ» через мародерство // <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/17/7041055/>

прав з боку бійців добровольчих батальйонів, що стосувалися незаконних затримань, жорстокого поводження, вимагательства та розбоїв.²¹ Результати моніторингових візитів правозахисних організацій свідчать також про приналежність бійців окремих батальйонів до викрадення та насильницького утримування людей з метою викупу.

У Києві особовий склад батальйону «Азов» декілька разів був дотичний до незаконних дій, викликаних конфліктом політичних сил та комерційних структур.²²

Як позитивний момент слід визнати, що МВС, попри усі викладені складнощі, ще у квітні 2014 р. оголосило курс на докорінну зміну діяльності відомства, утворивши Експертну раду з питань реформування та підтримавши пілотний експеримент з реформування міліції у Львівській області. Експеримент в рамках 7 робочих груп об'єднав 90 фахівців у галузі освіти та державного управління, працівників ОВС, активістів громадських організацій та неурядових експертів. Попри неповні свої результати, експеримент ініціював зміну критеріїв оцінки діяльності ОВС, запровадження «*community policing*» та процедур відбору керівного складу підрозділів з використанням поліграфа. У жовтні у м. Хмельницькому був запроваджений наступний експеримент з об'єднання патрульної служби міліції та ДАІ з метою посилення їх сервісної спроможності.

22 жовтня 2014 р. відбулося досить неординарне явище — вперше за останні 18 років уряд схвалив пакет пропозицій з реформування МВС. Однак більш знаковим у цій ситуації був факт прийняття Стратегії розвитку органів внутрішніх справ, написаної саме правозахисниками, в якості основного програмного документу. Проте пройшов майже місяць, поки цей документ змогли побачити громадяни. Причиною тому стала практично моментальна реакція старорежимного міліцейського лобі, помножена на консервативність бюрократичного урядового механізму.²³

Зазначена Стратегія сконцентрувала основні базові принципи сучасної європейської поліцейстики — деполітизації, верховенства права, децентралізації, демілітаризації, прозорості в роботі та підзвітності суспільству.

У Стратегії викладена низка принципово нових ідей. Передусім, це побудова МВС як цивільного та відкритого «*Home office*», який координує роботу своїх служб, що мають статус центральних органів виконавчої влади. Тобто служби вбачаються настільки самостійними, що мають власний бюджет і незалежну кадрову політику. А міністр, як цивільна особа, не буде мати права безпосередньо керувати жодною з цих служб або втручатися в їх діяльність, за винятком надзвичайних випадків. Національна поліція у цій моделі буде займати не провідну й не домінуючу позицію. Самостійність правоохоронних підрозділів передбачає й якісно нове формування — муніципальну поліцію, а також запровадження декількох альтернативних її моделей в залежності від специфіки регіону.

Цивільний характер міністерства буде супроводжуватися відмовою від військової атрибутики, системи псевдо-військових звань на кшталт «генерал-полковник поліції»

²¹ В сети появилось видео задержания и избияния батальоном «Днепр» пособника сепаратистов // <http://112.ua/obshchestvo/v-seti-poyavilos-video-zaderzhaniya-i-izbieniya-batalonom-dnepr-posobnika-separatistov-98644.html>

²² «Азов» МВД: новые беспредельщики? // <http://tema.in.ua/article/8648.html>

²³ МВС європейського гатунку: стратегія реформаторських змін // <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/12/15/7052035/>

та виведенням із складу МВС усіх військових частин. Національна гвардія та прикордонна служба не стануть винятком — вони також будуть позбавлені свого військового статусу, перетворившись на воєнізовані формування.

Українців можуть також зацікавити новели Стратегії, що безпосередньо гарантують непорушність їх прав у спілкуванні із поліцією, а також ефективний контроль за законністю дій персоналу МВС. З позицій Стратегії вважається цілком природним, що громадськість має бути завжди залученою до розслідувань, наприклад, випадків жорстокого поводження в поліції. Не менш природно, що збитки, завдані непрофесійними або неправомірними діями правоохоронців, мають компенсуватися не лише винними особами, але й за рахунок бюджету того органу, де проходили службу правопорушники в погонах. Ідея громадського контролю, як рівноправного з контролем державним, є наскрізною темою Стратегії. Вона втілена всюди — як участь громадськості в атестаційних комісіях з відбору на керівні посади в МВС, як присутність громадян під час здачі іспитів кандидатів на службу, як окремий напрямок відомчої політики МВС під назвою «community policing» (діяльність, орієнтована на потреби громад), як механізм оцінки діяльності МВС в цілому.

Права персоналу МВС не лишилися осторонь — в Стратегії закладена система змін у соціальному та фінансовому забезпеченні правоохоронців, прозорість кадрових процедур, гендерна рівність в ході професійної кар'єри, унеможливлення маніпулювати поведінкою підлеглих з боку недобросовісних керівників.

Проте найбільший резонанс викликали ідеї щодо кардинальної реструктуризації МВС та майбутньої поліції, оскільки передбачається «зникнення» цілої низки служб — ДАІ, транспортної та ветеринарної міліції, підрозділів боротьби з організованою та економічною злочинністю, незаконним обігом наркотиків, служби охорони. Передбачається, що більшість функцій та персонал зазначених служб перейдуть під юрисдикцію інших міністерств. Це дозволить оптимізувати структуру поліції та поступово зробити так, аби до 70% поліцейських належали до двох найактуальніших для населення служб — патрульної та служби дільничних.

Процес реалізації реформи, дійсно, зостається досить дискусійним, проте не тільки і не стільки через брак фінансів. Мабуть, в центрі усіх проблемних моментів знаходиться питання готовності держави та суспільства запроваджувати реальні реформи. Адже зрозуміло, що успішною реформа МВС може бути не сама по собі, а як складова змін в усій сфері кримінальної юстиції. Так, робота МВС з налагодження нової системи функціонування виглядає сьогодні надзвичайно складною. Проте у порівнянні з тими завданнями, що постають у побудові нової системи стосунків МВС з органами прокуратури та судовою системою, проблеми внутрішнього функціонування здаються вже зовсім буденною справою.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів України забезпечити координацію реформаційних процесів у сфері кримінальної юстиції, враховуючи специфіку та сферу повноважень органів судової влади, прокуратури та органів внутрішніх справ.

2. Парламенту України ініціювати розробку законодавчих ініціатив щодо оптимальної моделі залучення військових формувань МВС в умовах збройного конфлікту, надзвичайних ситуацій, АТО з одночасною розробкою системи соціального захисту персоналу.

3. Уряду України розглянути можливість законодавчого закріплення системи громадського моніторингу діяльності ОВС, з більш широким залученням громадськості та неурядових організацій до роботи у дорадчо-консультативних органах МВС України, експертних та тимчасових робочих групах, не обмежуючись існуючими формами.

4. Уряду України вдосконалити механізм державної статистики таким чином, аби передбачити окремий статистичний облік злочинів, які включають в себе елементи катування, передбачені статтею 1 Конвенції проти катувань та інших видів жорстокого, нелюдського та такого, що принижує гідність поводження та покарання, та обов'язкову періодичну публікацію цих статистичних даних.

5. Уряду України врегулювати правові засади та механізми надання адміністративних послуг підрозділами МВС України, передбачивши їх прозорість, захист від монопольних та корупційних ризиків, чітку систему стандартів якості послуг та контролю за їх наданням.

6. МВС України налагодити процес прозорої імплементації засад реформування із залученням усіх зацікавлених сторін — національних інституцій громадянського суспільства, міжнародного експертного середовища, законодавчої гілки влади.

7. МВС України нормативно вдосконалити процедуру службових розслідувань за скаргами громадян таким чином, аби найповніше гарантувати захист права потерпілої особи на справедливий та ефективний розгляд. При цьому, зокрема, передбачити:

- повноправну участь заявника у проведенні службового розслідування за його зверненням (ознайомлення з матеріалами розслідування і їх оцінювання, присутність при проведенні опитування фігурантів розслідування, можливість надання додаткових матеріалів на будь-якому етапі розслідування тощо);
- можливість заявника залучати до службового розслідування адвоката чи іншого спеціаліста в області права, правозахисників, незалежних експертів;
- можливість відсторонення працівника ОВС від виконання своїх обов'язків на період проведення службового розслідування (у необхідних для забезпечення його об'єктивності випадках);
- реалізацію заходів по захисту від тиску з боку працівників міліції заявника та інших фігурантів службового розслідування.

Розділ II

**ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ
І ОСНОВОПОЛОЖНИХ
СВОБОД**



I. ПРАВО НА ЖИТТЯ, ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ

1. ЗАСТОСУВАННЯ НАСИЛЛЯ З БОКУ ДЕРЖАВНИХ АГЕНТІВ

1.1. Порухення прав людини працівниками ОВС України

2014 р. відзначився масштабними та шокуючими порушеннями прав людини на життя та за захист від жорстокого поводження, яких Україна з боку державних агентів не зазнавала за усі роки незалежності.

18–20 лютого 2014 р. стали найбільш драматичними днями «Революції гідності», оскільки силовики застосували вогнепальну зброю щодо неозброєних протестувальників Євромайдану.² До цього часу правоохоронці застосовували світлошумові гранати, помпові рушниці травматичної дії, сльозогінний газ та водомети³. Проте 18 лютого спецпідрозділ «Беркут» вже був озброєний автоматами та посилений двома БТР⁴, а 20 лютого 2014 р. на дахах готелів «Козацький» та «Україна» розташувались снайпери, що відкрили вогонь на ураження по протестувальниках.⁵ Був знищений шляхом підпалу Будинок профспілок, де у полум'ї загинуло 50 осіб.⁶

За повідомленням координатора медичної допомоги Майдану О. Богомолець, важкопораненими налічувалися сотні людей,⁷ 15 осіб було вбито на вул. Інститутській, 22 особи — на вул. М. Грушевського. Ще 5 чоловік загинули при штурмі барикад Майдану. Міністерство внутрішніх справ, зі свого боку, повідомило про сімох загиблих своїх бійців і понад 270 поранених.⁸ Такий масштаб надмірного, непропорційного застосування сили у складних умовах соціального конфлікту закономірно ставить питання щодо необхідності кваліфікувати дії представників влади як злочин проти людяності, що не має терміну давності.

Ще одне безпрецедентне порушення прав громадян відбулося в Одесі 2 травня 2014 р. під час зіткнення вболівальників футбольних клубів «Чорноморець» та «Ме-

¹ Розділ підготовлений М. Тарахкало, Я. Заїкіною, УГСПЛ.

² <https://www.youtube.com/watch?v=T6IbEIBhb8o&list=TLaPoqGHaZCTGIqfKIXunblu6owEQZrkUz>,
<https://www.youtube.com/watch?v=yBNwwKGlibA> та <https://www.youtube.com/watch?v=yCzIIFAsGk4>

³ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25267612.html>,
<http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014190/?attempt=1>,
<http://ua.interfax.com.ua/news/general/190555.html>,
http://zik.ua/ua/news/2014/02/18/proty_aktivistiv_zastosuvaly_vodometry_461837

⁴ http://espresso.tv/new/2014/02/18/bilya_banku_khreschatyk_dva_btr_y_kulemet_na_trynozi_berkut_ozbro_yuyetsya_kalashnykovymu

⁵ http://espresso.tv/new/2014/02/18/khronika_myrnoho_nastupu_maydanu_na_verkhovnu_radu

⁶ <http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1504619>

⁷ <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25268723.html>

⁸ Там само.

таліст» з одного боку й проросійськими активістами — з іншого боку. Оскільки це була заздалегідь спланована провокація проросійських сепаратистів, озброєних палицями, травматичною і вогнепальною зброєю, її результатом стало насильство з обох сторін і підпал Будинку профспілок, в якому загинуло 38 осіб. При цьому міліціонери фактично виступали на боці нападників-екстремістів. Свідчення очевидців та відеоматеріали незаперечно вказують на факти такого кримінального співробітництва, коли збройні провокатори ховалися за міліцейськими щитами і стріляли у натовп зза спин правоохоронців. Таким чином, працівники ОВС замість охорони громадського порядку та захисту прав громадян прямо сприяли кривавій бійні, а керівництво одеської міліції несе повну відповідальність за кривавий результат подій — 46 загиблих, 214 поранених, з яких 88 госпіталізовано і троє померли в лікарні.⁹

Залишається актуальною проблема насильства працівників ОВС стосовно затриманих, підозрюваних та інших осіб, що знаходяться під їх контролем.

Так, В. Гораніна, активіста «Євромайдану», якого правоохоронці затримали 21 березня 2014 р. в Києві за підозрою в організації вбивства трьох співробітників ДАІ, було піддано катуванням в присутності слідчого. «...Намагались поставити на коліна. Але, оскільки ставати на коліна я відмовлявся, знову почали бити. Я знову втратив свідомість. Коли потім я попросив про медичну допомогу — протягом кількох годин в мене кров йшла з вуха — вони привели жінку, яка протерла кров і сказала, що це і є медична допомога», — згадує він. У залі судового засідання Владислав продемонстрував сліди на тілі від побиття. До суду його доставляли з лікарні, оскільки у нього була зафіксована закрита черепно-мозкова травма. Крім вибитих зубів, потрібно оперувати вуха.»¹⁰

Посилює цю проблему недосконалість судової практики, коли факти жорстокого поводження не набувають об'єктивної оцінки. Наприклад, колегія суддів Харківського апеляційного суду амністувала харківських міліціонерів, засуджених до 6 років позбавлення волі за створення злочинного угруповання, вчинення шахрайств та катування. Більш того, їм дозволили повернутися на роботу в правоохоронні органи. Судді аргументували своє рішення тим, що їх злочини не були пов'язані з насильством, небезпечним для життя і здоров'я людей. При цьому ці ж судді визнали факт застосування катувань, які вочевидь, не вважають діями, небезпечними для здоров'я¹¹.

Таке рішення апеляційного суду іде в розріз з міжнародними стандартами та, зокрема, з практикою Європейського суду з прав людини, який у справі «Савін проти України» (2012 р.) зазначив, що коли представник держави обвинувачується в злочинах, пов'язаних із застосуванням тортур або жорстокого поводження, кримінальні справи та вироки не повинні мати терміну давності, а амністія або помилування не повинні допускатися¹².

⁹ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1399274764>

¹⁰ <http://tyzhden.ua/Society/106111>

¹¹ <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1408623207>

¹² <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109130>

Нагадаємо, що у 2014 р. Європейським судом констатовано порушення ст. 2 Європейської конвенції у двох справах проти України та ст. 3 — у 11 справах проти України.

Однією з таких справ є справа «Джулай проти України» (2014 р.), у якій заявник скаржився, що він зазнав жорстокого поводження з боку міліціонерів і стверджував, що він зізнався у скоєнні злочину під фізичним впливом. Заявник детально описав поводження з ним міліціонерів: жорстоке побиття його при затриманні у Києві, а потім у міліцейському відділенні в м. Пирятин, де його били книгою по голові, одягали протигаз і пускали всередину сигаретний дим, продовжуючи жорстоко бити. Після деякого часу, заявник, не витримавши такого звернення, був змушений зізнатися у вчиненні злочину. Європейський суд у цій справі визнав порушення статті 3 Конвенції в її процесуальному аспекті, а також наявність жорстокого ставлення у світлі положень цієї статті та зазначив, що державні органи не повинні жорстоко поводитися з затриманими особами з метою отримання зізнання у скоєнні злочину¹³.

1.2. Порушення прав людини в установах пенітенціарної служби України

До правозахисних організацій продовжують надходити повідомлення про порушення прав людини в системі закладів Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ). Зокрема, мають місце випадки побиття ув'язнених у пенітенціарних установах працівниками цих установ. Так, 25 листопада, під час чергового моніторингового візиту групи у складі помічника народного депутата Лукашука О. Г. — Клюса Ігоря Петровича, а також журналістів Інформаційного бюлетеню «Права людини» Харківської правозахисної групи В. Мельничука і А. Діденка до Замкової виправної колонії № 58 було зафіксовано масові скарги засуджених. Головною темою скарг, отриманих з боку засуджених, була вимога розслідувати дії керівництва закладу, які призводять до порушень основоположних прав людини і проявляються у побитті, психологічному знущанні, приниженні честі та гідності. Засуджені скаржилися на те, що їхні письмові скарги на дії (бездіяльність) персоналу не пересилаються адресатам, тому вони були змушені вдаватися до таких крайніх заходів протесту, як голодування. Дехто із засуджених у знак протесту завдав собі скалічень, що також було зафіксовано.¹⁴

12 листопада 2014 р. в Бердичівській виправній колонії № 70 розв'язання подібної конфліктної ситуації — протесту з боку засуджених, незадоволених діями персоналу, закінчилося масовим побиттям засуджених за участі бійців спеціального підрозділу ДПтСУ, зведеними загонами персоналу з різних установ¹⁵. Вже 13 листопада Уповноваженим ВРУ з прав людини за цим фактом було відкрито провадження, а також звернення до Генерального прокурора України з проханням вжити усіх необхідних заходів з метою забезпечення проведення об'єктивного розслідування за фактами спричинення тілесних ушкоджень засудженим.

¹³ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-142076>

¹⁴ <http://www.khpg.org/index.php?id=1417179591>

¹⁵ Там само; <http://khpg.org/index.php?id=1416571036>

Одночасно Уповноважений звернула увагу Генерального прокурора на те, що Європейським судом вже було прийнято низку рішень щодо України у справах, фактичні обставини яких є аналогічними до ситуації, що відбулася у Бердичівській виправній колонії № 70 («Давидов та інші проти України», «Карабет та інші проти України»)¹⁶. Згідно зазначених рішень ЄСПЛ, якщо розслідування інциденту з побиттям засуджених не буде здійснене належним чином, не будуть встановлені та притягнуті до відповідальності винуватці, це стане приводом для нового засудження України як порушниці Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод.¹⁷

1.3. Порушення прав людини в зоні АТО

У зоні АТО мають місце випадки зникнення та загибелі мирних жителів, їх катування як з боку бойовиків, так і з боку українських силових структур. Під час дослідницької місії у вересні-жовтні 2014 р. експерти Amnesty International задокументували понад 20 смертей з боку цивільного населення внаслідок обстрілів та ракетних ударів у східних містах України: Донецьку, Авдіївці, Дебальцеве. Більшість смертей у житлових кварталах стали результатом довільних обстрілів з боку нападників, що використовували зброю, низька точність якої не дозволяла забезпечити розрізнення між цивільними та військовими цілями. Дослідження організації наводить переконливі докази того, що сепаратистські сили проводили обстріли з цих районів, а українські урядові сили в свою чергу стріляли по ним. Принаймні в одному випадку урядові війська розмістили артилерійську позицію в житловому районі. Обидві сторони цього конфлікту несуть відповідальність за усталену практику довільних атак на густонаселені пункти¹⁸.

Amnesty International задокументувала також десятки випадків зловживань, скоєних, за їх припущенням, бійцями батальйону «Айдар» в Новоайдарському районі, Старобільську, Северодонецьку, Лисичанську та Щасті в кінці липня — кінці серпня. Як правило, особи у військовій формі викрадали місцевих чоловіків, часто бізнесменів чи фермерів, яких вони звинувачували у співпраці з сепаратистам та тримали в імпровізованих місцях утримання, щоб потім або відпустити їх, або передати Службі безпеки (СБУ). Практично в усіх випадках, задокументованих Amnesty International, жертв били в момент захоплення та/або протягом допитів. Вони мали або заплатити викуп за звільнення, або їх майно, в тому числі гроші, машини, телефони та інші цінні речі відбирали члени батальйону.

Так, 25 серпня близько 16:00 біля телевежі поблизу Старобільська представники «Ай-дара» викрали Євгена (ім'я змінено), 31-річного місцевого підприємця. Євген розповів Amnesty International, що троє чоловіків у масках, які приїхали на чорному ВАЗі, звернулись до нього, коли він зупинився біля покинутої автозаправки. Вони обшукали машину,

¹⁶ http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4153:70&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

¹⁷ <http://khpg.org/index.php?id=1416571036>

¹⁸ <http://amnesty.org.ua/nws/obidvi-storoni-konfliktu-vidpovidalni-za-napadi-nevibirkovogo-harakteru-u-shidnij-ukrayini/>

забрали 30 тис. грн., які були там, та звинуватили Євгена в сепаратизмі. Він розповів: «Вони натягнули маску мені на голову та везли в машині приблизно 20 хвилин. Вони привезли мене до місця, схожого на гараж, та почали допитувати мене, вимагаючи, щоб я зізнався в сепаратизмі. Вони допитували мене тричі. Щоразу вони били мене по нирках прикладами та іншими тупими предметами, можливо тупою частиною сокири. Вони погрожували відвезти мене в поле і стратити. Коли минула доба, вони прийшли знову та сказали, що я затриманий батальйоном «Айдар», але тепер знаходжусь в руках «Альфи» (спецпідрозділ СБУ), проте я бачив, що це ті самі люди. Євген сказав, що врешті-решт викрадачі запитали, скільки він готовий заплатити за звільнення. Коли Євген сказав, що вони забрали все, що він мав, вони звільнили його. Він поскаржився в міліцію, але не зміг повернути своє відібране майно — гроші, машину, два мобільних телефони та золоті прикраси.

Отримані Amnesty International свідчення вказують, що, формально діючи під командуванням об'єднаного штабу АТО в регіоні, члени батальйону «Айдар» діють, фактично, без нагляду та контролю, а місцева міліція або не бажає, або не здатна реагувати на їхні зловживання. Деякі зі зловживань, скоєні членами батальйону «Айдар», можуть бути кваліфіковані як військові злочини, а винні особи мають понести відповідальність згідно національного та міжнародного законодавства.¹⁹

1.4. Порушення прав людини у АР Крим

За повідомленням Кримської польової місії, з березня 2014 р. в Криму регулярно фіксуються випадки зникнення людей. Щонайменше відносно 5 осіб є свідчення про насильницький характер зникнень.

Однією з найбільш резонансних справ є викрадення, а потім вбивство Решата Аметова, кримського татарина, якого було затримано 3 березня 2014 р. на центральній площі м. Сімферополя невстановленими людьми в камуфляжі. Через 10 днів його тіло зі слідами насильства було виявлено в с. Сунічне Білогірського району. Причина смерті — проникаюче колото-ріжуче поранення ножом в око. На початку квітня Слідчий комітет Слідчого управління Російської Федерації по «Республіці Крим» порушив кримінальну справу за ч. 1 ст. 105 Кримінального Кодексу — «вбивство». Крім того, 22 жовтня 2014 р. «відомості про кримінальне правопорушення» відповідно до вимог ч. 1, ч. 4 ст. 214 КПК України були внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань з попередньою правовою кваліфікацією за ч. 1 ст. 115 КК України (умисне вбивство). На сьогоднішній день обидва розслідування тривають.

Серйозним проблемним моментом у ряді цих епізодів є можлива участь так званої «Кримської самооборони», що отримала статус «народного ополчення/народної дружини». Оскільки повідомлення про їх причетність до викрадень досить поширені, а винні не знайдені і не притягнуті до відповідальності, то серед жителів Криму поширюється думка або про те, що влада безпосередньо причетна до даних злочинів, або покриває їх.

¹⁹ <http://amnesty.org.ua/materiali/human-rights-in-ukraine/zlovzhivannya-ta-voyenni-zlochini-z-boku-d/>

Ситуація ускладнюється тим, що кримська влада пропонує звільнити від кримінальної та адміністративної відповідальності «народних ополченців» Криму, визнавши їх дії «вчиненими в стані крайньої необхідності», при цьому поширити звільнення від відповідальності до 1 січня 2015 р., в тому числі на ще не вчинені дії. Відповідний законопроект внесено Держрадою Криму на розгляд у Державну Думу РФ²⁰.

2. ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ОХОРОНИ ОСІБ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД ЇЇ КОНТРОЛЕМ

Держава відповідає за життя та здоров'я осіб, які перебувають під її контролем, наприклад, у місцях позбавлення волі чи тимчасового тримання, збройних силах, державних лікарнях, місцях примусового лікування, тощо.

Однією з найбільших проблем в установах пенітенціарної системи є тримання в'язнів у переповнених камерах в антисанітарних умовах. Дуже часто у камерах недостатньо природного та штучного освітлення, неякісна або відсутня вентиляція, камери холодні, надмірно вологі, стіни з грибок, мають місце проблеми з водопостачанням, особливо — гарячої води.

Будівлі установ пенітенціарної системи та внутрішнє оснащення камер давно вичерпали строк своєї експлуатації, знаходяться у дуже поганому стані та потребують комплексного ремонту.

При триманні осіб в колоніях та СІЗО порушуються нормативи корисної площі з розрахунку на особу. Крім того, національні нормативи корисної площі, встановлені в українському законодавстві, не відповідають мінімальним вимогам Європейського комітету запобігання катуванням та поганому поводженню (КЗК).

Втім слід зазначити, що внаслідок масштабної амністії у 2014 р. кількість ув'язнених значно зменшилась. За даними, отриманими «Донецьким Меморіалом» від ДПтСУ, кількість засуджених осіб, які підпадали під дію цього закону, склала 34 791 чол., з них засуджених до позбавлення волі — 22 315 чол. З числа осіб, засуджених до позбавлення волі, були звільнені за амністією 16 624 чол. В результаті амністії показник кількості засуджених на 100 тис. населення у вересні знизився до 217, хоча на початку 2014 становив 279. Оскільки амністія завершилася 19 липня 2014 р., її не вдалося застосувати щонайменше до 500 засуджених, які перебували на території Криму.²¹

Значною проблемою є порушення права на життя в місцях позбавлення волі чи тимчасового тримання особи (ІТТ, СІЗО, установи виконання покарань тощо). Жахливі умови перебування, часто практично відсутнє чи неефективне медичне лікування призводять до смерті людей.

Мають місце випадки тримання осіб, хворих на туберкульоз, разом зі здоровими особами в одній камері.

Іншою проблемою є неналежне забезпечення осіб харчуванням, зокрема, при конвоюванні підозрюваних (обвинувачених) до суду.

²⁰ http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/11_kpm.pdf

²¹ <http://ukrprison.org.ua/news/1410599793>

Працівники Секретаріату Уповноваженого з прав людини разом із представниками громадських організацій у листопаді 2014 р. перевірили умови перевезення засуджених та ув'язнених спеціальними вагонами Укрзалізниці та дійшли висновку, що з огляду на умови перевезення будь-яке конвоювання людей спеціальними вагонами може розцінюватись як жорстоке та таке, що принижує людську гідність, поводження.²²

Стосовно медичної допомоги у місцях несвободи слід зазначити, що вона надається неякісно та недостатньо. У деяких випадках вона зовсім не надається. Це призводить до тяжких наслідків для осіб, які знаходяться у місцях несвободи. Обладнання медичних частин застаріле, не відповідає національним і міжнародним стандартам, а приміщення потребують ремонту. Установи пенітенціарної системи погано забезпечені медичними препаратами та фахівцями. Така ситуація склалася, зокрема, через неналежну організацію роботи відповідних підрозділів установ виконання покарань та браку їх фінансування, практичну відсутність можливості для ув'язнених осіб лікуватися в установах Міністерства охорони здоров'я України.

Ненадання або неналежне надання медичної допомоги в місцях несвободи впливає на рівень смертності в місцях несвободи.

За інформацією громадської правозахисної організації «Донецький меморіал», у місцях позбавлення волі на початок липня перебувало на диспансерному обліку 5813 ВІЛ-інфікованих осіб, з них в СІЗО — 832 чол. Лікувалося хворих на туберкульоз 3620 чол., з них у слідчих ізоляторах 362 чол. Протягом півроку в установах пенітенціарної служби померло 456 чол. (10,3 смерті на 1 тис. ув'язнених в перерахунку на 2014 р., в 2013 р. цей показник становив 7,2, у 2003 р. — 4,3), у тому числі в СІЗО померло 69 чол. За цей період сталося 30 випадків суїциду (0,68 випадків на 1 тис. ув'язнених в перерахунку на 2014 р., в 2013 р. було 0,66, у 2003 р. — 0,21), у тому числі 5 осіб — у СІЗО²³.

Згідно даних ДПтСУ, станом на 1 листопада 2014 р. в установах померла 681 особа, в тому числі 106 осіб — у СІЗО. 4118 осіб перебуває на обліку з ВІЛ-інфекцією, 2001 особа отримувала АРТ; 2970 осіб — перебувало на обліку з діагнозом «туберкульоз», з них — 336 у СІЗО.²⁴ Складною залишається ситуація в Донецькій та Луганській областях, де з великими труднощами, але вдається забезпечувати продуктами установи, розташовані на території, не підконтрольній українським силам.

На жаль, ситуація в установах МВС є аналогічною: недотримання нормативів площі, антисанітарні умови, несвоєчасне і неякісне харчування, відсутність постійного доступу до проточної, питної та гарячої води, недостатність освітлення у камерах, неякісна вентиляція, зношене устаткування, ненадання адекватної медичної допомоги, тощо. Проблема неналежних умов утримання в установах пенітенціарної системи є структурною проблемою і потребує якнайшвидшого вирішення, оскільки призводить, серед іншого, до поширення різноманітних захворювань і як наслідок — смерті позбавлених волі осіб.

²² http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4145:2014-11-13-10-52-39&catid=235:2013-03-12-12-33-02&Itemid=235

²³ <http://ukrprison.org.ua/statistics/1409938063>

²⁴ <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/753486>

2.1. Щодо ситуації в зоні АТО

На території Донецької та Луганської областей знаходиться 28 установ, які підпорядковані ДПтСУ, у яких перебувають близько 15 тисяч осіб. Більшість цих установ, включаючи Донецький і Луганський СІЗО, знаходяться на територіях, підконтрольних терористам, проте ані Мінюст, ані ДПтСУ не піднімають питання про евакуацію засуджених. Інформація, що отримується від самих засуджених, свідчить про кризисну ситуацію — скінчилися запаси хлібу, засуджені раз на день їдять рідку кашу. Бойовики не випускають їх із колоній і не пропускають на територію колоній представників державної влади. Колонії піддаються обстрілам. Так 06.09.2014 на територію 23-ої колонії в Донецькій області потрапило декілька снарядів. Наразі невідомо, чи є там постраждалі, але вже були випадки, коли через обстріли колоній гинули засуджені. І чим довше ув'язнені будуть знаходитися в зоні бойових дій, тим вірогідніше, що їх життя буде знаходитися під загрозою. Держава просто не має права бути осторонь цих подій.²⁵

2.2. Практика Європейського Суду

Європейським Судом винесено низку рішень щодо України, заявники у яких скаржилися на погані умови тримання у місцях несвободи. Так, у справах «Андрій Яковенко проти України» (заява № 63727/11, рішення від 13 березня 2014 р.), «Данилов проти України» (заява № 2585/06, рішення від 13 березня 2014 р.) та «Зінченко проти України» (заява № 63763/11, рішення від 13 березня 2014 р.) Європейський Суд встановив порушення статті 3 Конвенції, зокрема, у зв'язку з поганими умовами утримання в СІЗО та зазначив у рішеннях, що держава повинна забезпечити належні умови утримання затриманих у слідчому ізоляторі²⁶.

У справі Яковенка Європейський Суд також зазначив, що на державі лежить обов'язок забезпечити належні умови транспортування засуджених осіб. Заявника у цій справі перевозили в якості засудженого з Сокирянської (Чернівецька область) в Торезьку виправну колонію (Донецька область) залізницею: тюремні відсіки у вагоні були призначені для 4–6 чоловік, а розміщувалося в них більше 11 осіб, не було достатнього доступу до свіжого повітря, влітку температура перевищувала 30 градусів, дихати було дуже важко; охоронці надавали можливість користуватися туалетом раз на 4 години. У загальній складності заявника транспортували два місяці. Європейський Суд дійшов висновку про необхідність визнання таких умов транспортування нелюдськими і принижуючими гідність людини.

У справі «Олександр Володимирович Смирнов проти України» (заява № 69350/11, рішення від 13 березня 2014 р.) Європейський Суд констатував порушення статті 3 Конвенції у зв'язку з поганими умовами тримання у Слов'яносербській виправній ко-

²⁵ <http://khp.org/index.php?id=1414747927>

²⁶ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-82987>;
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141625>;
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141633>

лонії № 60 (Луганська область) і зазначив, що держава повинна забезпечити належні умови утримання ув'язнених в колонії²⁷.

Крім того, є проблеми у галузі надання адекватної медичної допомоги у державних лікарнях. 16 січня 2014 р. Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі «Фуклев проти України» (заява № 6318/03).

Справа стосується смерті жінки, яка поступила в гінекологічне відділення Херсонської обласної клінічної лікарні з діагнозом «метрофіброма». Їй була зроблена операція, але стан різко погіршився через післяопераційний перитоніт. Вона померла в лікарні. Розтин встановив, що смерть настала від післяопераційного перитоніту, ускладненого сепсисом. Комісія з обласного відділу охорони здоров'я вивчила обставини справи і прийшла до висновку, що в смерті дружини заявника відсутня вина медичного персоналу лікарні. Комісія лікарні також прийшла до висновку, що смерть подружжя заявника була неминуча. Комісія Міністерства охорони здоров'я з розслідування обставин лікування дружини заявника, яка була створена за його скаргою, встановила, що пацієнтка не була належним чином підготовлена до операції, була прооперована передчасно, а діагностика і лікування були неналежними. Цей висновок було взято до уваги Управлінням охорони здоров'я Херсонської області шляхом направлення лікарів на позачергові курси підвищення кваліфікації для оцінки їх кваліфікації, а главі відділення було оголошено догану, чого, на думку заявника, було недостатньо. 30 листопада 2001 р. Департамент охорони здоров'я повідомив заявнику, що в ході перевірки було встановлено, що лікування його дружини проводилося неналежним чином. За фактом смерті було порушено кримінальну справу. Кілька разів вона припинялася, проте постанови органу розслідування скасовувалися вищими інстанціями. Остаточне рішення у справі так і не було прийнято.

Європейський Суд зазначив у рішенні, що Україні потрібно створити таку правову систему, в якій будуть повноцінно розслідуватися випадки смерті пацієнтів в ході їх лікування як в державних, так і приватних медичних закладах. І, у разі наявності осіб, винних у смерті пацієнта, держава повинна їх встановити і покарати. Цей принцип стосується не тільки кримінального переслідування, а й сфери адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Потерпіла особа або родичі померлого повинні відчувати свою захищеність у вигляді правових гарантій держави, наприклад, мати можливість подати цивільний позов про відшкодування завданої їм шкоди. Європейський Суд зазначив, що положення статті 2 Конвенції не будуть виконані, якщо захист, забезпечений національним законодавством, буде існувати тільки в теорії, адже він повинен ефективно діяти на практиці, чого не було в даній справі.

Європейський Суд також вказав, що вимога ефективного розслідування включає в себе, зокрема, принцип «ретельності», який означає, що влада повинна завжди робити серйозні спроби встановити те, що сталося, і не повинна робити висновки поспішно або необґрунтовано з метою якнайшвидшого припинення розслідування. Необхідно застосовувати всі розумні заходи для встановлення доказів у справі. У цій справі рішення про відмову в порушенні кримінальної справи були двічі скасовані вищими інстанціями, а розслідування смерті дружини заявника тривало 6 років 2 міся-

²⁷ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141635>

ці. Таке тривале розслідування, на думку Суду, є необґрунтованим у світлі положень статті 13 Конвенції²⁸.

2.3. Обов'язок держави забезпечити ефективне розслідування

2.3.1. Загальна ситуація

Обов'язок держави проводити ефективне розслідування передбачає, що у разі, коли людина була позбавлена життя чи робить небезпідставну заяву про застосування до неї катувань чи інших видів жорстокого поводження, особливо з боку агентів держави, має здійснюватися офіційне розслідування. Проте в українській практиці, таке розслідування не завжди здійснюється належним чином, особливо в тих випадках, коли у вчиненні злочину підозрюються представники державних органів.

Слід зазначити, що відповідно до положень КПК для того, щоб розпочати розслідування і мати змогу збирати докази по справі, необхідно лише внести інформацію про злочин до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі — ЄРДР).

Таким чином, відсутні будь-які перешкоди для того, щоб розпочинати розслідування без зволікань. Більш того, КПК не містить підстав для відмови у внесенні інформації про злочин до ЄРДР, а бездіяльність органу розслідування щодо невнесення чи несвоєчасного внесення інформації про злочин до ЄРДР може бути оскаржена до слідчого судді, який розглядає таку скаргу протягом 72 годин.

Вказана процедура є ефективною та дозволяє розпочинати розслідування невідкладно, що, у свою чергу, запобігає втраті важливих доказів по справі. Однак, не дивлячись на це положення, існують непоодинокі випадки відмов у реєстрації інформації про злочини в ЄРДР.

Дійсно, існує багато випадків очевидно безпідставних заяв про злочини, вносити в ЄРДР які немає необхідності²⁹, однак в судовій практиці залишаються непоодинокі приклади, коли державні органи відмовляють у реєстрації заяв про злочини, коли такі заяви вимагають додаткової перевірки з боку органів розслідування. Особливе занепокоєння у цьому зв'язку викликає відмова у реєстрації заяв щодо зловживань представників правоохоронних органів³⁰.

Окремо слід зазначити, що КПК містить вимогу створення до 2017 р. нового органу розслідування — Державного бюро розслідувань, яке забере у прокуратури функцію розслідування, і буде спеціалізуватися на розслідуванні злочинів високопосадовців та працівників правоохоронних органів.

Створення такого органу має на меті подолати конфлікт інтересів прокуратури, яка на сьогоднішній день продовжує одночасно здійснювати нагляд за розслідуванням і представляє сторону обвинувачення при розслідуванні злочину, що значно впливає на якість слідчого процесу. Більш того, на сьогодні, прокуратура не має власного оперативного підрозділу і при розслідуванні злочинів їй доводиться користуватися послугами оперативних підрозділів інших правоохоронних органів, у тому числі

²⁸ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-140009>

²⁹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37049845>

³⁰ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37812578>

МВС, що в багатьох випадках ставить під сумнів незалежність і безсторонність розслідування.

Залишається актуальною проблема інформування громадськості та зацікавлених осіб про хід розслідування. Нажаль, дуже часто таке інформування відбувається в узагальнених формулюваннях, зі значними затримками, а зацікавленим особам часто безпідставно не надають можливості отримати копії матеріалів розслідування.

Також розповсюдженою є практика, коли жертвам жорстокого поводження та родичам загиблих своєчасно не надають статусу потерпілого, що, у свою чергу, перешкоджає своєчасному їх доступу до матеріалів справи. Слід додати, що на сьогоднішній день національне законодавство не передбачає можливості для потерпілого отримати безоплатну правову допомогу, оскільки ЗУ «Про безоплатну правову допомогу» передбачає надання такої допомоги лише з 1 січня 2015 р., обмежуючись наразі обслуговуванням лише вразливих верств населення.

Окремою проблемою залишається якість розслідувань як смертей, так і випадків жорстокого поводження. Вказана проблема є комплексною і пов'язаною, перш за усе, з технічним оснащенням, компетентністю та мотивацією представників органів розслідування.

Якість проведення розслідувань страждає також від корупції у правоохоронній системі, а державна програма протидії корупції на 2011–2015 рр. не є достатньо ефективною для подолання цього явища.

Хоча з метою підвищення якості розслідування і проводяться певні заходи, проте наразі відсутня ефективна комплексна програма, яка б включала у собі створення загальнодержавних реєстрів (відбитків пальців, ДНК, тощо), підвищення якості проведення експертних досліджень, якості проведення слідчих дій, періодичне підвищення кваліфікації працівників правоохоронної системи, тощо. Позитивним кроком у цій сфері є затвердження урядом України концепції і стратегії реформування МВС, хоча ефективність реалізації реформаторських змін викликає серйозне занепокоєння через низку об'єктивних факторів. Окремо треба відмітити прийняття 14 жовтня 2014 р. закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», яким передбачено створення спеціалізованого органу розслідування у сфері боротьби з корупцією.

Із зазначених причин досить поширеними є випадки, коли орган розслідування відмовляється проводити ефективне розслідування, особливо коли це стосується випадків жорстокого поводження або позбавлення життя з боку працівників правоохоронних органів, жорстокого поводження та смертей у лікарнях, у місцях позбавлення волі, тощо.

Загалом станом на 1 грудня 2014 р. Європейським Судом було постановлено шість рішень щодо порушення статей 2 і 3 Європейської конвенції з прав людини, у яких констатовано неналежне розслідування випадків смерті та жорстокого поводження: «Данілов проти України» від 13 червня 2014 р.; «Валерій Фуклев проти України», від 16 січня 2014 р.; «Джулай проти України» від 3 липня 2013 р.; «Рудяк проти України» від 4 вересня 2014 р.; «Гордієнко проти України» від 16 жовтня 2014 р.; «Аднаралов проти України» від 27 листопада 2013 р.³¹

³¹ Детальніше про зазначені рішення ви можете дізнатися на офіційному сайті Європейського суду.

В цих рішеннях, серед іншого, Європейський Суд встановив, що:

- рішення про відмову у проведенні розслідування базувалося у великій мірі на показах причетних до подій офіцерів. Органами розслідування не було здійснено необхідних зусиль для перевірки цих показів та версії потерпілого;
- розслідування не відповідало критеріям незалежності, оскільки прокурор, приймаючи рішення по справі, базував свою позицію на висновках внутрішньої перевірки, яка проводилася тим органом міліції, посадових осіб якого звинувачував потерпілий;
- багато необхідних дій або взагалі не проводилися, або були проведені зі значним запізненням і не були своєчасними;
- у розслідуваннях була велика кількість недоліків, на які вказували національні органи, проте вони не були своєчасно виправлені;
- при проведенні розслідування існували тривалі періоди, коли не проводилося жодних слідчих дій;
- розслідування були надмірно тривалими і не приводили до якого-небудь остаточного рішення по справі.

Таким чином, з огляду на рішення Європейського Суду, можна дійти висновку, що тенденція неефективного розслідування смертей та випадків жорстокого поводження зберігається. При цьому органами влади не ведеться ефективної роботи з покращення ситуації.

2.3.2. Зона АТО

Окремою проблемою, яку необхідно виділити, є неефективність розслідування численних випадків загибелі мирних мешканців в ході військового конфлікту, фактів катувань полонених і затриманих, насильницького зникнення осіб, що й надалі фіксуються у зоні АТО. Слід зазначити, що Україна ще не підписала Міжнародну конвенцію ООН щодо захисту всіх осіб від насильницького зникнення, що набрала чинності 23 грудня 2010 р. та об'єднала вже 43 країни.³²

На жаль, необхідно констатувати, що хоча у разі звернення за такими випадками до правоохоронних органів, кримінальні провадження відкриваються і проводяться якісь слідчі дії, проте в цілому відсутня будь-яка ефективна система організації та проведення таких розслідувань.

І хоча з початку АТО ситуація дещо покращилася, на сьогодні координація між різними підрозділами, які здійснюють розслідування (МВС, СБУ, ГПУ), залишається дуже низькою. Часто протягом довгого часу такі підрозділи не можуть визначитися, хто саме повинен проводити розслідування і таке розслідування або не проводиться взагалі, або розпочинається із значним запізненням.

Відсутність ефективної системи роботи з заявами про злочини у зоні АТО призводить до перевантаження окремих підрозділів з розслідування, які створювалися у мирний час з урахуванням того, що вони мають працювати зі значно меншим обсягом кримінальних справ. Свою негативну роль у цій ситуації відіграє і загальнодержавна проблема дублювання функцій між оперативними та слідчими підрозділа-

³² https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en

ми, коли для фіксації доказу часто необхідно залучати як оперативного працівника, так і слідчого.

Відсутня будь-яка ефективна система контролю якості розслідування, яка б передбачала необхідний мінімум слідчих і оперативних дій, які повинні здійснюватися по окремих категоріях справ та контроль за їх проведенням. З підрозділами, які здійснюють розслідування, не проводяться необхідні навчання щодо специфіки роботи в умовах збройного конфлікту, оскільки в таких умовах саме оперативність фіксації доказів є запорукою успіху подальшого розслідування.

Вказані недоліки призводять до того, що в багатьох випадках неможливо встановити, внаслідок дій якої із сторін відбулася загибель людей, які особи причетні до знущань над полоненими, хто винен у насильницькому зникненні осіб, тощо. І навіть якщо підозрюваних у таких злочинах встановлюють, дуже часто правоохоронці не здійснюють оперативних дій з їх розшуку та затримання.

Прикладами таких справ можуть слугувати справи Ірми Крат, Павла Юрова, Дениса Грищука, Ігоря Опрі та інших осіб, які були звільнені з полону у м. Слов'янськ — на сьогодні у зазначених справах не встановлений вичерпний перелік підозрюваних у знущаннях та більшість з них не оголошені в національний та міжнародний розшук.

Аналогічна ситуація зберігається й у справах військовополонених, яких звільняють з полону, проте в багатьох випадках правоохоронні органи в рамках кримінальних справ допитують їх лише формально та не намагаються встановлювати причини та винних у потраплянні таких осіб у полон, осіб відповідальних за знущання та незаконне утримання. Такі особи не оголошуються у розшук в рамках кримінальних справ, тощо.

Окремо необхідно відзначити відсутність ефективної системи розслідувань заяв про злочини, в яких звинувачують українських військових. Подібні заяви в деяких випадках розслідуються дуже формально, не спеціалізованими органами розслідування, а звичайними територіальними підрозділами міліції, які навіть не мають можливості провести належний допит причетних осіб.

Прикладом подібної справи може слугувати справа Олександра Мінченка, який 21 липня 2014 р. зник у м. Старобільськ Луганської області. За фактом зникнення міліцією м. Старобільськ було розпочате розслідування. В подальшому, в ході перевірки, проведеної Міністерством оборони, було встановлено, що п. Мінченка було затримано військовослужбовцями Національної гвардії МВС та однієї з військових частин Міноборони. В своїх поясненнях військовослужбовці вказали, що вони відпустили пана Мінченка поблизу Старобільська без грошей та документів. Відтоді його ніхто не бачив. Однак не дивлячись на наявність спеціалізованої військової прокуратури, розслідування по цій справі продовжує вести територіальний підрозділ МВС.

Позитивним кроком у цьому аспекті було прийняття 14 серпня 2014 р. закону «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур», відповідно до якого в системі органів прокуратури утворюються спеціалізовані прокуратури з розслідування військових злочинів.

Важливою проблемою в справах в зоні АТО також є майже повна відсутність інформування громадськості та потерпілих осіб про хід розслідування та зусилля, які приймаються державою для розшуку винних та притягнення їх до відповідальності.

2.3.3. АР Крим

Окремо необхідно відмітити ситуацію з розслідуванням випадків смертей та жорстокого поводження в АРК.

Оскільки вказана територія повністю знаходиться під фактичною юрисдикцією РФ, заяви про вказані злочини розслідуються відповідними правоохоронними органами РФ. Таким чином, усі проблеми і недоліки системи розслідування в РФ притаманні розслідуванням, які проводяться в АРК.

Не зупиняючись на вказаних недоліках, необхідно відмітити, що після встановлення фактичного контролю над територією АРК з боку РФ, частим явищем у Криму стали насильницькі зникнення та вбивства кримських татар невідомими особами.³³

В більшості випадків вказані злочини розслідуються лише формально і майже ніколи правоохоронними органами РФ не встановлюються і не притягаються до відповідальності винні особи. Прикладами таких справ можуть слугувати справи Решата Аметова, майора українських ВМС Станіслава Карачевського, 16-річного Марка Іванюка.³⁴

У цьому зв'язку треба констатувати, що з боку правоохоронних органів України також не проводиться, якої-небудь системної роботи з розслідування вказаних злочинів. І хоча заяви про такі злочини реєструються, розслідування за ними проводяться лише формально.

2.3.4. Євромайдан

Залишається проблемою розслідування справ з масового побиття та вбивств осіб, яке відбувалося в кінці 2013 р. — на початку 2014 р. на Євромайдані у Києві та регіональних Євромайданах, а також подальших подій у м. Одеса, м. Харків, м. Луганськ, м. Донецьк та інших.

Слід відзначити, що у вказаних справах на самому початку були допущені серйозні зволікання у проведенні слідчих дій, що значно послабило можливість встановити та притягти до відповідальності винних. Фактично, довгий час слідчі дії в багатьох справах взагалі не проводилися.

Оскільки в більшості випадків підозрюваними у справах були агенти держави, у тому числі правоохоронці різних рівнів, які, за однією з найпоширеніших версій, діяли за прямими вказівками найвищого керівництва в державі, органи розслідування не були зацікавлені у притягненні винних до відповідальності, особливо на початковій стадії розслідування. Більш того, враховуючи масовий характер і безпрецедентність подій, правоохоронні органи були не готові працювати з такою кількістю кримінальних справ одночасно, що в певній мірі призвело до паралічу системи розслідувань злочинів. У цьому зв'язку необхідно відмітити, що своєчасно не було проведено жодних організаційних змін з метою подолання такої ситуації.

³³ <http://ru.krymr.com/content/article/26622879.html>,
<http://www.newsru.com/russia/14oct2014/tatary.html>
http://news.liga.net/news/politics/3752837-sovet_es_osuzhdaet_presledovaniya_krymskikh_tatar_v_krymu.htm
http://www.bbc.co.uk/russian/international/2014/08/140807_crimea_tatars_disappeared

³⁴ Див. «Короткий огляд ситуації в Криму» Кримської польової місії за жовтень 2014 р.

Однак, навіть після зміни влади у державі і неодноразових декларацій з боку керівництва держави про те, що вказані справи будуть якісно і своєчасно розслідуванні, у цьому напрямку не було здійснено необхідних системних кроків. Як результат, переважна більшість справ все ще не передана до суду, слідство має серйозні проблеми з ідентифікацією підозрюваних, не опитана велика кількість свідків подій, фактично органи влади припинили будь-які активні дії з пошуку та опитування свідків та потерпілих, обмежившись лише заявами про необхідність для таких свідків та потерпілих з'явитися до слідчого і дати свідчення.

Багатьох постраждалих жодним чином не повідомляють про хід розслідування. Існують непоодинокі випадки, коли особи своєчасно зверталися з заявами про злочини на побиття з боку правоохоронців, такі заяви реєструвалися, однак слідчі дії починали проводитися лише після повторного звернення осіб з проханням повідомити про хід розслідування, тощо.

3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Запровадити ефективні механізми розслідування смертей та випадків жорстокого поводження, особливо тих, що були викликані діями представників правоохоронних органів, а саме:

- 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 притягати 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 б дублювалися 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 проведення експертних досліджень;
- створити загальнодержавні реєстри інформації про осіб, які підозрюються або засуджені за злочини (реєстри відбитків пальців, ДНК, тощо).

2. Створити ефективну систему попередження злочинів. У цьому аспекті, серед іншого, необхідно підвищити ефективність взаємодії дільничних інспекторів міліції з населення.

3. Створити на практиці систему невідворотної відповідальності за всі випадки застосування невинуватого насильства з боку правоохоронців.

4. Створити ефективну систему контролю за користуванням та зберіганням зброї правоохоронцями. Приймати рішення про дозвіл на користування зброєю на підставі усестороннього аналізу особи правоохоронця. Створити ефективну систему відповідальності керівників правоохоронних підрозділів за дозвіл користуватися підлеглими зброєю без аналізу їх особи або у разі формального підходу до такого аналізу.

5. Створити ефективну систему контролю за психологічним станом правоохоронців та на підставі рішення психолога відсторонювати їх від несення служби.

6. Проводити систематичні навчання та інструктажі працівників правоохоронних органів, які задіяні у спецопераціях по затриманню осіб, підозрюваних у злочинах.

7. Створити нову систему СІЗО за межами міст. Покращити матеріально-технічні умови в місцях несвободи відповідно до рекомендацій Європейського Комітету проти катувань.

8. Створити ефективну систему надання медичної допомоги в місцях несвободи.

9. Провести реформи в сфері охорони здоров'я відповідно до рекомендацій спеціалістів з метою попередження зростання показників смертності населення, у тому числі дитячої.

10. Підписати та ратифікувати Міжнародну конвенцію щодо захисту всіх осіб від насильницького зникнення, прийняту 20 грудня 2006 р. (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/61/177).

11. Створити окремі підрозділи для розслідування масових та резонансних справ, а також спеціально підготовлені підрозділи для фіксації доказів та подальшого розслідування справ в умовах воєнних дій.

12. 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 використовуються в подальшому для встановлення вини підозрюваного).

II. ПРАВО НА СВОБОДУ: ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ТА ПРАКТИКА ЗАТРИМАННЯ ОСОБИ

1. СТАТИСТИКА ЗАТРИМАНЬ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

З прийняттям КПК 2012 року приведені у відповідність із Конституцією України підстави для затримання особи за підозрою у скоєнні злочину уповноваженою службовою особою без судового дозволу: під час вчиненні злочину або замаху на його вчинення, а також якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець або сукупність очевидних ознак вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин (ч. 1 ст. 208 КПК України).

Відповідно до практики ЄСПЛ важливим аспектом правового регулювання порядку затримання є визначення моменту затримання. У статті 209 КПК України він формулюється наступним чином: «особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поруч з уповноваженою службовою особою або в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою».

Позитивним практичним результатом дії КПК 2012 року стало істотне зменшення кількості офіційних затримань осіб за підозрою у вчиненні злочину. За даними Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ (далі — ВССУ) у 2011 році суди розглянули 45,7 тис. подань про обрання запобіжного заходу у виді взяття під варту, із них задоволено 39,7 тис. подань або 87% від кількості розглянутих. У 2013 році слідчими суддями місцевих загальних судів розглянуто 21,2 тис. клопотань про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, із них задоволено 17,8 тис. або майже 84%.² (за даними Верховного Суду України (далі — ВСУ) — 20,9 тис. клопотань, 17,8 тис. та 85,1%).³ В той же час, за даними Генеральної прокуратури (далі — ГП) України, за цей період було подано всього 17 373 клопотань про застосування тримання під вартою, з них у кримінальних провадженнях органів внутрішніх справ 16 620.⁴

Разом з тим, за даними Головного слідчого управління (далі — ГСУ) МВС України слідчими органів внутрішніх справ без ухвали слідчого судді у порядку ст. 208 КПК

¹ Розділ підготовлений Г. Токаревим (ХПГ) за допомогою О. Ащенко (ХПГ).

² http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html

³ [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/264C5A022472BB31C2257D1900315B8D](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/264C5A022472BB31C2257D1900315B8D)

⁴ http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110140&c=edit&c=fo

України (затримання уповноваженою службовою особою) було затримано підозрюваних у вчиненні злочину: протягом 2013 року — 13 916 осіб, у першій половині 2014 року — 6364 осіб.

Впадає в очі очевидна невідповідність даних ГСУ МВС України судовій статистиці щодо кількості поданих в суди клопотань про взяття під варту, оскільки затримання, здійснені уповноваженими службовими особами органів внутрішніх справ, складають лівову частку від всіх затримань, але інформація про загальну кількість затримань підозрюваних у вчиненні злочину відсутня на офіційних сайтах як МВС України так і ГП України.

За даними ВССУ, у першому півріччі 2014 року слідчими суддями місцевих судів розглянуто 10,5 тис. (10,3 тис. — за даними ВСУ⁵) клопотань про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, із них задоволено 8,5 тис., або 81,7% (82,9%).⁶ Разом з тим, за даними ГП України, за цей період було подано всього 8830 клопотань про застосування тримання під вартою, з них у кримінальних провадженнях органів внутрішніх справ 8449.⁷

За даними ГП України за 12 місяців 2014 року органами досудового розслідування було подано до слідчих суддів 18149 клопотань про застосування про тримання під вартою, з них у кримінальних провадженнях органів внутрішніх справ 16633.⁸

Таким чином, кількість клопотань (подань) про застосування найбільш суворого запобіжного заходу після набуття чинності КПК України 2012 року поступово зменшилась приблизно в 2,5 рази. При цьому слід враховувати, що певним чином на статистику 2014 року вплинула відсутність даних по Автономній Республіці Крим.

Відповідно, з 01.01.2011 р. по 01.01.2014 р. загальна чисельність осіб, які утримувались в установах Державної пенітенціарної служби України зменшилась з 157 866 до 127 830.⁹

Інформація, яка надана ГСУ МВС України, окрім очевидної неправильності чисельних даних, також містить зазначення, що «статистична звітність стосовно кількості клопотань про дозвіл на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою його приводу для участі у розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, направлених в порядку ст. 188 КПК України (Клопотання про дозвіл на затримання з метою приводу) до судів, а також щодо осіб, затриманих за підозрою у вчиненні злочину, здійснених уповноваженими службовими особами органів внутрішніх справ на підставі ухвали слідчого судді, в порядку ст. 191 КПК України (Дії уповноважених службових осіб після затримання на підставі ухвали слідчого судді, суду про дозвіл на затримання), у МВС не передбачена».

⁵ [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/AD1EE0C42897A486C2257DAC00276002](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/AD1EE0C42897A486C2257DAC00276002)

⁶ http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html

⁷ http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111479&libid=100820&c=edit&_c=fo

Звіт про роботу прокурора (форма № П) за 6 місяців 2014 року. Таблиця 12. Клопотання до суду про застосування запобіжних заходів, подано до суду.

⁸ http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111479&libid=100820&c=edit&_c=fo

Звіт про роботу прокурора (форма № П) за 12 місяців 2014 року. Таблиця 12. Клопотання до суду про застосування запобіжних заходів, подано до суду.

⁹ <http://ukrprison.org.ua/statistics/1409938063>

Ще більш дивна ситуація із статистичними даними ГП України. В таблиці 7 «Затримання осіб, як підозрюваних, обрання запобіжного заходу» Звіту про роботу органів досудового слідства (форма № 1-СЛ) за 12 місяців 2014 року,¹⁰ розміщеного на сайті Генеральної прокуратури України, міститься рядок «Затримання осіб в порядку, передбаченому ст.ст. 207, 208 КПК України». Отже, правоохоронні органи у своїй статистиці не вирізняють так звані «законні» затримання, здійснені неуповноваженими на затримання особами в порядку ст. 207 КПК України, та затримання, здійснені без ухвали слідчого судді уповноваженими на то особами.

2. ПОРУШЕННЯ ЗАКОНУ В ХОДІ ЗАТРИМАННЯ ОСІБ, ПІДОЗРЮВАНИХ У ВЧИНЕННІ ЗЛОЧИНУ

Незважаючи на позитивні зміни у законодавчому регулюванні порядку затримання особи, не відбулося суттєвих змін в практиці затримань осіб співробітниками правоохоронних органів, і наразі такі види порушень закону як невизнане затримання, затримка в реєстрації затримання, затримання під вигаданим приводом й надалі є типовими порушеннями при затриманні.

В переважній більшості випадків протокол затримання продовжують складати слідчі, хоча фактичне затримання, звичайно, здійснюють співробітники інших підрозділів, зазвичай, оперативних. Така ситуація призводить до спотворення у протоколі місця і часу затримання, а також даних про уповноважену службову особу, яка здійснила затримання. Відтак, збільшується час, який особа проводить від моменту її фактичного затримання і до моменту її доставляння до судді.

Також продовжується використання практики доставляння до органів досудового розслідування фактично затриманих осіб, які вважаються «запрошеними», або «відвідувачами», з відповідними записами у реєстраційних журналах. У таких випадках, якщо протокол затримання не складався, а особу відпустили із приміщення правоохоронного органу, куди її доставили, офіційно вважається, що затримання не відбувалося.

В усіх зазначених випадках фактично затримана особа, не маючи офіційного статусу підозрюваної, позбавлена можливості користуватися відповідними процесуальними правами.

Комітет ООН проти катувань зазначав про існування практики невизнаного затримання або затримання із затримкою в його реєстрації в діяльності українських правоохоронних органів (див. нижче *«Рекомендації Комітету проти катувань ООН»*).

Підтвердженням того факту, що існує серйозна проблема в практиці затримання осіб є статистика реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань кримінальних правопорушень, пов'язаних, прямо або непрямо, із незаконним затриманням особи, за якою такі випадки практично не реєструються:

- завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою (ст. 371 КК України) — 0;

¹⁰ http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111480&libid=100820&c=edit&c=fo

- примушування давати показання (ст. 373 КК) — 0;
- порушення права на захист (ст. 374 КК) — 0.¹¹

Незважаючи на величезні розбіжності між даними судової статистики та звітними даними ГП України щодо кількості клопотань про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, на підставі даних ГСУ МВС України можна стверджувати, що кількість затримань осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, здійснених уповноваженими службовими особами без ухвали слідчого судді складає переважну більшість від загальної кількості затримань осіб в ході кримінальних проваджень.

Разом з тим, відповідно до ч. 1 ст. 208 КПК України затримання особи уповноваженою особою без судового рішення може здійснюватись лише у випадках, якщо:

- особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;
- безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

Отже, КПК України, у відповідності до положень ст. 29 Конституції України, надає повноваження відповідним службовим особам на затримання осіб без судового рішення лише під час вчинення злочину або замаху на його вчинення, або безпосередньо після його вчинення.

Із практики відомо, що кількість випадків, коли особу застають під час вчинення злочину, замаху на його вчинення або безпосередньо після його вчинення, складають незначну частину від загальної кількості скоєних злочинів. За наявними даними¹² на практиці спостерігається неоднокове тлумачення термінів «безпосередньо після вчинення злочину» та «щойно вчинила злочин», що дає можливість уповноваженим службовим особам виправдовувати свої дії, пов'язані із затриманням осіб, підозрюваних у його вчиненні, більше, ніж через добу після вчинення злочину без ухвали слідчого судді, суду.

Отже, переважна частина затримань осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, відбувається без передбачених на то законом підстав.

3. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ У ВИГЛЯДІ ВЗЯТТЯ ПІД ВАРТУ ТА ПРОДОВЖЕННЯ ЇХ ДІЙ

В переважній кількості випадків суди (слідчі судді) обґрунтовують застосування щодо особи тримання під вартою у такий спосіб. В мотивувальній частині ухвали вони цитують положення відповідних статей з §1 глави 18 КПК України, якими слід керуватися при обранні запобіжного заходу та посилаються на правові позиції ЄСПЛ

¹¹ http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111482&libid=100820&c=edit&c=fo
«Єдиний звіт про кримінальні правопорушення (форма № 1) за січень–грудень 2014 року. Розділу 4. За-реєстровано органами внутрішніх справ Таблиця 4.1. Злочини проти правосуддя.

¹² <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/>
Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини за 2014 рік, С. 456.

або цитують його рішення щодо необхідних підстав для застосування цього запобіжного заходу, без прив'язки до конкретного випадку, що розглядається. Після цього суд (суддя) перераховує визначені в ст. 177 КПК України ризики (втечі, знищення доказів, рецидиву злочинів та інших), та інші обставини, які мають враховуватись при обранні запобіжного заходу.

Отже, замість наведення в ухвалі того, *які саме обставини* дали суду (слідчому судді) підстави дійти висновку про обрання запобіжного заходу, зокрема, взяття під варту, і *якими саме доказами* ці обставини підтверджені, в ухвалі зазначається, *що має робити* суд (слідчий суддя), для того, щоб обґрунтовано застосувати запобіжний захід.

Зазвичай суди (слідчі судді) не обґрунтовують висновок про необхідність тримання під вартою конкретними обставинами справи, в тому числі доказами на підтвердження існування певних ризиків, не оцінюють обставини, які мають враховуватись при обранні запобіжного заходу, в тому числі *вагомість* наявних доказів на вчинення особою кримінального правопорушення, та обставини, що характеризують особу, зокрема, стан її здоров'я. Останні обставини у багатьох випадках також перераховуються у судовому рішенні без зазначення, що конкретно було враховано судом, на зразок: «При цьому враховується тяжкість вчинених злочинів, вік підозрюваного, його стан здоров'я, сімейний та матеріальний стан, вид діяльності, місце проживання та інше».¹³

Єдиною обставиною, яка завжди враховується при обранні тримання під вартою, є тяжкість можливого покарання, що загрожує особі. Це можна пояснити тим, що для застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою існують певні мінімальні «пороги» покарання, яке загрожує особі за вчинення злочину (2 ст. 183 КПК України).

Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 194 КПК України слідчий суддя (суд) повинен відмовити у задоволенні клопотання про застосування запобіжного заходу, якщо прокурор не доведе наявності наступних обставин:

- 1) обґрунтованої підозри;
- 2) підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків;
- 3) недостатності застосування більш м'яких запобіжних заходів.

Якщо наявність (обґрунтованої) підозри сторона обвинувачення змушена надати слідчому судді, хоча б тому, що підозра оформлюється відповідним процесуальним документом — повідомленням про підозру, то інші дві обставини під час розгляду клопотання як правило, прокурор не доводить, але це не заважає суду (слідчому судді) приймати рішення про тримання особи під вартою.

Часто в ухвалях про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою або про продовження строків тримання під вартою зазначається позиція ЄСПЛ про те, що ризик переховування обвинуваченого від правосуддя не може оцінюватися виключно на підставі суворості можливого судового рішення. При цьому, у переважній кількості випадків, слідчий суддя не зазначає жодного із доказів на підтвердження існування ризиків, які дають підстави для застосування попереднього ув'язнення,

¹³ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41347776>

що пояснюється відсутністю таких як у клопотанні слідчого, так і в усних поясненнях прокурора в ході розгляд клопотання слідчим суддею.

Склалася така парадоксальна ситуація, коли судді, посиляючись у своїх рішеннях на правові позиції ЄСПЛ, формально дотримуються вимог ч. 5 ст. 9 КПК України про врахування практики ЄСПЛ при застосуванні кримінального процесуального законодавства України, але насправді ухвалюють ці рішення всупереч практиці ЄСПЛ, на кшталт: «Оскільки строк дії ухвали про продовження строку дії запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою обвинуваченому закінчується 03.01.2015 р., суд вважає доцільним та необхідним продовжити строки тримання під вартою щодо обвинуваченого ОСОБА_1.

Тримання обвинуваченого ОСОБА_1 під вартою в повній мірі відповідає меті, з якою застосовується цей вид запобіжного заходу, зважаючи на суспільний інтерес, який з урахуванням презумпції невинуватості, виправдовує відступ від принципу поваги до особистої свободи та не суперечить практиці Європейського суду з прав людини і вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, правовим позиціям, викладеним в п. 35 рішення ЄСПЛ у справі „*Летельє проти Франції*“». ¹⁴

Наприкінці 2014 року Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ (далі — ВССУ) заслухав та обговорив інформацію про узагальнення судової практики застосування судами першої та апеляційної інстанцій процесуального законодавства щодо обрання, продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та виніс постанову (далі — Узагальнення), якою доручив на основі зазначеного узагальнення підготувати лист апеляційним судам для використання в практичній роботі. ¹⁵

За даними судової статистики станом на 01 липня 2014 року в слідчих ізоляторах понад 6 місяців трималося 2868 ув'язнених, які рахувались за судами, із них від 6 місяців до 1 року — 1403 особи, від 1 року до 2 років — 807 осіб, понад 2 роки — 658 особи.

В цьому узагальненні зроблено висновок, що суди не повністю виконують вимоги КПК як щодо забезпечення якісного періодичного контролю за необхідністю застосування цих запобіжних заходів, так і за якістю та обґрунтованістю оцінки матеріалів, які є підставою для їх застосування. Типовими видами порушень вимог КПК та правових позицій ЄСПЛ є такі:

1. Суди першої інстанції за відсутності клопотань під час підготовчого судового засідання без жодної мотивації в ухвалі продовжують строк тримання під вартою, зазначаючи про це лише у резолютивній частині ухвали, чим порушують вимоги глави 18 КПК «Запобіжні заходи, затримання особи» та практику ЄСПЛ, яка забороняє «автоматичне» продовження строку тримання під вартою. З цього приводу з посиланням на справу «*Харченко проти України*» (рішення від 10.02.2011) в Узагальненні вис-

¹⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42078623>

¹⁵ http://sc.gov.ua/ua/postanovi_za_2014_rik.html

Про узагальнення судової практики застосування судами першої та апеляційної інстанцій процесуального законодавства щодо обрання, продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, Постанова Пленуму ВССУ № 14 від 19.12.2014 р.

ловлена така позиція, що суд під час підготовчого судового засідання уповноважений поставити перед сторонами провадження питання щодо запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою за відсутності відповідних клопотань сторін. У будь-якому випадку суд не вправі вирішувати зазначене питання без забезпечення належного порядку розгляду та мотивування прийнятого рішення, оскільки тривале тримання під вартою без визначення в рішенні суду відповідних підстав є несумісним з принципом захисту від свавілля, закріпленого в п. 1 ст. 5 Конвенції.

2. Не зазначення конкретного строку закінчення дії ухвали про продовження строку тримання під вартою, що в разі не продовження строку тримання під вартою, зокрема, внаслідок прострочення клопотання про це, стає перешкодою для звільнення особи із слідчого ізолятора внаслідок закінчення строку дії ухвали.

3. Порухення при обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та продовженні строків тримання під вартою, а саме перевищення максимального строку дії ухвали про тримання під вартою внаслідок неправильного рахування строку закінчення дії ухвали про тримання під вартою, зокрема, коли у місяці більше 30 днів, або внаслідок обчислення строку дії нової ухвали з дня закінчення строку дії попередньої ухвали.

4. Необґрунтоване ухвалення судами рішень про продовження строку тримання підозрюваного, обвинуваченого під вартою, що є одним із найбільш частих порушень прав людини, визнаних ЄСПЛ у справах проти України. З цього приводу ВССУ зазначив, що в такому клопотанні обов'язково повинні бути наведені обставини, які свідчать про те, що заявлений ризик не зменшився або з'явилися нові ризики, які виправдовують тримання особи під вартою. У багатьох випадках суди покладаються лише на правову кваліфікацію вчиненого, надану стороною обвинувачення, що є недостатнім для прийняття законного судового рішення. Суд зобов'язаний враховувати обставини, перелік яких передбачений ст. 178 КПК, для оцінки ризиків, які можуть слугувати поряд з підставами, визначеними ст. 177 КПК, загальною підставою для продовження тримання під вартою:

- не розглядання можливості застосування запобіжних заходів, альтернативних триманню під вартою, зокрема, застави, що є порушенням як вимог п. 3 ч. 1 ст. 194 КПК України, так і позиції ЄСПЛ;
- «колективний» розгляд клопотання про продовження строку тримання під вартою, всупереч вимогам ч. 4 ст. 184 КПК, про те, що відповідне клопотання подається окремо щодо кожної особи;
- відсутність в ухвалі мотивувальної частини, що є порушенням як загальних засад кримінального провадження, так і ст. 5 Конвенції і практики ЄСПЛ. В таких випадках суд, продовжуючи тримання під вартою під час процедури його періодичного перегляду, лише посилається на ст. 331 КПК і в резолютивній частині ухвали вказує строк, до якого продовжено цей запобіжний захід, без обґрунтування наявності ризиків у кримінальному провадженні та необхідності подальшого застосування тримання під вартою.

5. Обмеження розгляду клопотання про обрання, продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою лише переліком законодавчих (стандартних) підстав для його застосування без встановлення їх наявності та обґрунтованості до конкретної особи є порушенням вимог п. 4 ст. 5 Конвенції, яке було визнано у справі

«Харченко проти України». З цього приводу ВССУ нагадав про необхідність дотримання підходу ЄСПЛ про те, що після спливу певного проміжку часу навіть обґрунтована підозра у вчиненні злочину не може бути єдиним виправданням тримання під вартою підозрюваного, обвинуваченого, а тому суду в разі задоволення клопотання про обрання або продовження терміну застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою необхідно чітко зазначити у судовому рішенні про наявність іншої підстави (підстав) або ризику, що передбачені ч. 1 ст. 177 КПК.

6. В ухвалах про продовження строку тримання під вартою суди не співвідносять доцільність подальшого застосування тримання під вартою з особливістю тих дій, які слід провести для завершення провадження. Як правило суд обмежується вказівкою на те, що строк застосування запобіжного заходу спливає, а судові провадження в межах цих строків завершити неможливо. При цьому досить часто така мотивація відповідної ухвали не містить зазначення того, що заважає завершити провадження, а також те, яким чином це пов'язано з ризиками, що зумовлюють подальше застосування тримання під вартою. В багатьох випадках суд не зазначає про те, які конкретно визначені в КПК ризики продовжують існувати, а обмежується вказівкою на те, що «заявлені слідчим і прокурором під час обрання запобіжного заходу ризики, які виправдовують тримання особи під вартою, не зменшилися»; «продовжують існувати ризики, викладені в ухвалі слідчого судді під час досудового розслідування»; «судом не встановлено даних про зменшення ризиків, передбачених ст. 177 КПК, строк тримання під вартою закінчується, а судові провадження неможливо завершити до закінчення строку тримання під вартою, мета та підстави застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою визначені в ухвалі слідчого судді, яка на час проведення підготовчого судового засідання не скасована, а нових підстав для застосування іншого запобіжного заходу немає», «закінчується строк тримання під вартою, тому необхідно його продовжити» тощо. Слід зазначити, що така мотивація аналогічна в усіх ухвалах, тому не простежується зменшення ризиків, передбачених ст. 177 КПК у взаємозв'язку із закінченням проведення окремих процесуальних дій у судовому провадженні.

7. У багатьох випадках суди не враховують наявність у особи певних захворювань під час розгляду клопотань про взяття під варту та про продовження строку тримання під вартою, коли в умовах тримання під вартою неможливо забезпечити їй належну медичну допомогу.

8. У багатьох випадках суди, відмовляючи у клопотанні про зміну тримання під вартою на інший запобіжний захід, не вмотивовували ретельно доводи проти задоволення такого клопотання. ВССУ з цього приводу зазначає, що під час розгляду клопотань про зміну запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою у кримінальних провадженнях, у яких такий запобіжний захід застосовано протягом тривалого часу..., суд має право враховувати обставину фактичного тривалого строку тримання під вартою для прийняття законного рішення. При цьому ВССУ посилається на правову позицію ЄСПЛ у рішенні від 12.01.2012 у справі «Тодоров проти України», відповідно до якої:

«...для продовження тримання під вартою повинні бути винятково вагомими причини, при цьому тільки тяжкість вчиненого злочину, складність справи та серйозність обвину-

вачень не можуть вважатися достатніми причинами для тримання особи під вартою протягом досить тривалого строку».¹⁶

Разом з тим є випадки, коли судді (слідчі судді), розглядаючи клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, дотримуються всіх вимог процесуального закону і приймають обґрунтовані рішення, посилаючись на не доведення прокурором недостатності застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання зазначеним у клопотанні про застосування взяття під варту ризикам, і таке траплялося навіть у кримінальних провадженнях щодо особливо тяжких злочинів:

«Прокурором доведено обставини, передбачені пп. 1, 2 ч. 1 ст. 194 КПК України, а саме наявність обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення ОСОБА_5 та наявність достатніх підстав вважати, що існує ризик, передбачений ст. 177 цього Кодексу, зокрема, що ОСОБА_5 може незаконно впливати на потерпілого, свідків. Однак прокурором не доведено обставини, передбачену п. 3 ч. 1 ст. 194 КПК України — недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні.

Таким чином, враховуючи, що тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, ОСОБА_5 обґрунтовано підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення, яке відноситься до категорії особливо тяжкого злочину, раніше не судимий, позитивно характеризується по місцю проживання, проживає з батьками, однак може незаконно впливати на потерпілого, свідка, що не виключає застосування до нього інших більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні, суд прийшов до висновку про відмову в задоволенні клопотання про застосування запобіжного заходу у виді тримання під вартою з підстав недоведеності обставини, передбачених п. 3 ч. 1 ст. 194 КПК України. ...Твердження прокурора, що ОСОБА_5 підозрюється в скоєнні особливо тяжкого злочину, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком понад 10 років не є безумовною вимогою для суду щодо обов'язкового застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою по відношенню до підозрюваного».¹⁷

Прикладом використання підходів ЄСПЛ щодо застосування тримання під вартою є відмова суду у клопотанні про зміну запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту на тримання під вартою:

«...вирішуючи питання про обрання обвинуваченому запобіжного заходу суд повинен враховувати не тільки положення, передбачені в КПК, а й вимоги пунктів 3 і 4 статті 5 Конвенції про захист прав людини основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини, згідно з якими обмеження права особи на свободу і особисту недоторканість можливе лише в передбачених законом випадках за встановленою законом процедурою. При цьому ризик переховування обвинуваченого від правосуддя не може оці-

¹⁶ http://sc.gov.ua/ua/postanovi_za_2014_rik.html

Про узагальнення судової практики застосування судами першої та апеляційної інстанцій процесуального законодавства щодо обрання, продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, Постанова Пленуму ВССУ № 14 від 19.12.2014 р.

¹⁷ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40905694>

нюватись виключно на підставі суворості можливого судового рішення, а це слід робити з урахуванням низки відповідних фактів, які можуть підтверджувати існування такого ризику, або свідчити про такий його незначний ступінь, який не може служити підставою для запобіжного ув'язнення.

По свої суті обґрунтування клопотання полягає лише у посиланні на єдину підставу зміни запобіжного заходу, як ризик переховування обвинуваченого внаслідок суворості можливого рішення. ...

Фактичних даних про підтвердження підозри у тому, що ОСОБА_2 переховується від суду, може сховати, перетворити або виготовити підроблені документи, тобто наявні ризики, що обвинувачений вчинить та вже вчиняє дії, передбачені ст. 177 КПК України, прокурором не наведено.

За таких обставин суд приходиться до висновку, що в задоволенні клопотання слід відмовити».¹⁸

Також є випадки ретельного обґрунтування рішення про відмову у продовженні строків тримання під вартою, наприклад:

«Відповідно до практики Європейського суду з прав людини, доцільність продовження строків тримання під вартою, як упродовж досудового розслідування так і судового розгляду, ґрунтується на презумпції, що з перебігом ефективного розслідування справи та її судового розгляду зменшуються ризики, які стали підставою для взяття особи під варту на початковій стадії розслідування. Відповідно кожне наступне продовження строку тримання під вартою має містити детальне обґрунтування ризиків, що залишаються, та їх аналіз, як підстави для подальшого втручання у право особи на свободу (рішення «Єлов проти України», «Фельдман проти України»).

Таким чином, зі спливом певного часу саме тільки існування обґрунтованої підозри перестає бути підставою для позбавлення свободи, і органи досудового розслідування чи прокурор мають навести інші підстави для продовження строку тримання під вартою. До того ж такі підстави мають бути чітко вказані.

Суд враховує, що сама лише тяжкість вчиненого злочину, хоча і є визначаючим елементом при оцінці ризику ухилення від суду, однак не може бути достатньою підставою для законності тримання особи під вартою. ...Судом встановлено, що він має постійне місце роботи ..., де позитивно характеризується, на його утриманні перебуває донька, яка не працює, оскільки перебуває у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

Прокурором в судовому засіданні не доведено, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не може запобігти ризикам, передбаченим ст. 177 КПК України, та забезпечити належну процесуальну поведінку обвинуваченого.

За таких обставин, враховуючи, що ... перебуває тривалий час під вартою, ... суд приходиться до висновку, що утримання обвинуваченого під вартою не викликано необхідністю і міра запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту забезпечить його належну процесуальну поведінку».¹⁹

¹⁸ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38140564>

¹⁹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40085108>

На підставі аналізу судових ухвал про застосування запобіжних заходів можна виявити певну тенденцію до того, що судові ухвали, якими відмовлено у клопотанні сторони обвинувачення про застосування тримання під вартою або продовження строків тримання під вартою, або такі, якими задоволено клопотання сторони захисту про обрання більш м'якого запобіжного заходу, є набагато більше обґрунтованими ніж ті, за якими застосовується запобіжний захід у вигляді взяття під варту.

Відповідно до ч. 2 ст. 206 КПК України в разі, якщо слідчий суддя отримує з будь-яких джерел відомості, які створюють обґрунтовану підозру, що в межах територіальної юрисдикції суду знаходиться особа, позбавлена свободи за відсутності судового рішення, яке набрало законної сили, він зобов'язаний постановити ухвалу, якою має зобов'язати будь-який орган державної влади чи службову особу, під вартою яких тримається особа, негайно доставити цю особу до слідчого судді для з'ясування підстав позбавлення свободи. При цьому за ч. 3 ст. 206 КПК України слідчий суддя зобов'язаний звільнити позбавлену свободи особу, якщо орган державної влади чи службова особа, під вартою яких тримається ця особа, не надасть судового рішення, яке набрало законної сили, або не доведе наявності інших правових підстав для позбавлення особи свободи. Як свідчить Узагальнення ВССУ, у разі неправильного рахування слідчим суддею строку закінчення дії ухвали про тримання під вартою такі особи продовжують утримуватись під вартою після спливу строку дії ухвал про тримання під вартою, при цьому скарги на таке незаконне позбавлення свободи в порядку ст. 206 КПК України залишаються без задоволення.

4. РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ПРОТИ УКРАЇНИ ЗА СТАТТЕЮ 5 КОНВЕНЦІЇ

4.1. Безпідставне затримання та тримання під вартою

У справі *Руденко проти України* (*Rudenko v. Ukraine*, заява № 50268/08, рішення від 17 квітня 2014 року) заявник скаржився на те, що він незаконно утримувався під вартою без будь-якого судового рішення протягом одного місяця після направлення обвинувального висновку щодо нього до суду. У своєму рішенні по цій справі Суд посилався на свої попередні рішення у аналогічних справах проти України, і визнав порушення статті 5 §1 (с) Конвенції.

У справі *Лівада проти України* (*Livada v. Ukraine*, заява № 21262/06, рішення від 26 червня 2014 року) Суд вкотре визнав порушення статті 5 §1 Конвенції в формі використання адміністративного арешту для цілей кримінального судочинства як довільне затримання, в результаті чого заявник утримувався під вартою протягом 10 діб без відповідного рішення компетентного органу (суду). При цьому Суд не визнав вагомим той аргумент Уряду, що під час затримання заявник не був допитаний з приводу обставин кримінальної справи.

У справі *Воляник проти України* (*Volyanyk v. Ukraine*, заява № 7554/10, рішення від 2 жовтня 2014 року) Суд визнав порушення статті 5 §1 (с) Конвенції у зв'язку

з тим, що у судовому рішенні про обрання заявникові запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою були відсутні будь-які підстави для обґрунтування необхідності тримання заявника під вартою. Крім того, у рішенні не був зазначений точний період часу, протягом якого заявник мав утримуватися під вартою.

У справі *Чанєв проти України* (*Chanuyev v. Ukraine*, заява № 46193/13, рішення від 9 жовтня 2014 року) Суд визнав порушення статті 5 §1 Конвенції вже за часів чинності КПК (2012 р.) у справі, в якій він розглядав питання щодо законності тримання заявника під вартою протягом двох місяців на підставі рішення слідчого судді про обрання запобіжного заходу. Зокрема, Суд відмітив, що: «новий Кримінальний процесуальний кодекс України... не регулює ясною і точною мірою порядок затримання обвинуваченого між завершенням досудового слідства та початком судового розгляду. Таким чином, ...стаття 331 §3 Кодексу передбачає, що суд першої інстанції має період два місяці для прийняття рішення про продовження тримання під вартою обвинуваченого, навіть якщо попередній ордер на арешт, виданий слідчим суддею, вже закінчився. ...існуюча законодавча база дозволяє триваюче утримання під вартою обвинуваченого без судового рішення на строк до двох місяців, і що ці положення були застосовані у справі заявника...»

У справі *Хомилло проти України* (*Khomullo v. Ukraine*, заява № 47593/10, рішення від 27 листопада 2014 року) Суд знайшов порушення статті 5 §1 (f) Конвенції у зв'язку із незаконним затриманням заявника з метою екстрадиції до Росії за відсутності на той час спеціального закону, який регулював би порядок затримання осіб з метою екстрадиції (порушення вимоги щодо «якості закону», що призвело до довільного затримання).

У справі *Кушнір проти України* (*Kushnir v. Ukraine*, № 42184/09, рішення від 11 грудня 2014 року) Суд визнав порушення 5 §1 Конвенції у випадку, коли заявника було затримано без будь-якого рішення, і це затримання було зареєстровано наступного дня із затримкою приблизно 19 годин.

4.2. Незаконне поміщення у психіатричний заклад

У згаданій вище справі *Руденко* Суд знайшов порушення статті 5 §1 (e) у зв'язку з примусовим лікуванням заявника у психіатричному закладі за відсутності належних на це підстав, зокрема, відсутність у заявника можливості звернутися до незалежних медичних експертів для проведення психіатричної експертизи щодо встановлення наявності або відсутності у нього психіатричного захворювання, яке вимагає обов'язкового стаціонарного лікування у психіатричному закладі.

У справі *Акопян проти України* (*Akopyan v. Ukraine*, заява № 12317/06, рішення від 5 червня 2014 року) Суд визнав незаконним поміщення заявниці до психіатричного закладу у зв'язку з відсутністю на той час чітко врегульованої законом процедури судового вирішення питання щодо законності такого поміщення. Крім того, Суд також зазначив, що та обставина, що заявниця була позбавлена можливості періодичного перегляду стану її здоров'я під час всього часу перебування у психіатричній лікарні, також становила елемент порушення статті 5 §1 (e) Конвенції.

4.3. Тривале тримання під вартою

У згаданих вище рішеннях *Руденко* та *Лівада* Суд визнав порушення статті 5 §3 Конвенції, враховуючи досить тривалий термін тримання заявників під вартою у слідчих ізоляторах в очікуванні рішення суду по кримінальній справі.

Такі ж самі порушення Суд знайшов у справах *Буглова* (*Buglov v. Ukraine*, заява № 28825/02, рішення від 10 липня 2014 року) та *Осаковського* (*Osakovskiy v. Ukraine*, заява № 13406/06, рішення від 17 липня 2014 року).

Взагалі, серед 99 рішень, винесених Судом по статті 5 Конвенції, 36 стосуються саме порушення статті 5 §3 у вигляді тривалого тримання під вартою за відсутності вагомих підстав для обґрунтування продовження застосування такого запобіжного заходу. Відтак, узагальнюючи практику ЄСПЛ, можна зробити висновок, що порушення права на звільнення з-під варти протягом розумного строку є системним у нашій державі.

4.4. Порушення права на судовий перегляд законності затримання в розумний строк

Суд неодноразово знаходив порушення статті 5 §4 щодо України у зв'язку з відсутністю належного судового перегляду законності затримання. Серед 6 рішень, винесених за статтею 5 Конвенції, у 2014 році Суд знайшов порушення статті 5 §4 Конвенції у половині з них.

У справі *Анатолія Руденка* Суд визнав, що українське законодавство, яке діяло на момент затримання заявника та взяття під варту (серпень — вересень 2007 року) не передбачало необхідність надання національними судами пояснень щодо необхідності обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, так само як і періодичність розгляду клопотань про перегляд необхідності подальшого тримання під вартою визначалася лише датою проведення наступного судового засідання. Таким чином, Суд знайшов порушення статті 5 §4 Конвенції.

У згаданій вище справі *Осаковського* Суд визнав порушення статті 5 §4 Конвенції на підставі того, що національні суди, які розглядали клопотання заявника про зміну запобіжного заходу, відмовляли йому на підставі формальних чинників, не проаналізувавши належним чином його особисті обставини.

У справі *Хомилло* заявник скаржився на те, що він був позбавлений можливості отримати судовий перегляд законності його затримання у розумний строк під час його тримання під вартою в очікуванні екстрадиції. Він також зазначав, що національні суди проігнорували його аргументи стосовно того, що його затримання не було обґрунтовано жодним вагомим документом, оскільки російський Уряд не надсилав запит про екстрадицію протягом значного періоду часу.

Суд у своєму рішенні посилався на свої висновки стосовно статті 5§1 Конвенції щодо відсутності правових положень, що мали регулювати в Україні процедуру утримання під вартою в очікуванні екстрадиції до прийняття змін до Кримінально-процесуального кодексу від 17 червня 2010 року. Суд також зазначив, що заявник був поміщений під варту з метою екстрадиції відповідно до змінених положень КПК, за якими законність його тримання під вартою тричі переглядалась, але кожного разі йому було відмовлено в звільненні. Оскільки ні в одній із відповідних постанов не за-

значений жодний із аргументів заявника, Суд визнав порушення статті 5 §4 Конвенції у зв'язку з відсутністю належного судового перегляду законності тримання заявника під вартою.

5. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ПІД ЧАС ПРОЦЕДУР ЕКСТРАДИЦІЇ

Навіть після докладного врегулювання нормами КПК України процедури екстрадиції, в ході таких процедур трапляються випадки специфічного порушення права на свободу.

Відповідно до ч. 10 ст. 584 КПК України строк тримання особи під вартою протягом екстрадиційного арешту не може тривати більше дванадцяти місяців, при цьому за ч. 6 ст. 584 КПК України він визначається цим Кодексом, тобто, його ст. 197, за ч. 2 якої строк тримання під вартою, у разі, якщо взяттю під варту передувало затримання — з моменту затримання. Проте слідчі судді не зважають на ці норми закону, а рахують строк екстрадиційного арешту від дати прийняття ухвали про застосування екстрадиційного арешту. Отже має місце порушення права на свободу.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ КОМІТЕТУ ПРОТИ КАТУВАНЬ ООН

Комітет проти катувань ООН у пар. 2 Заключних зауважень до шостої періодичної доповіді України (далі — Заключні зауваження) зазначив таке:

«Недостатність правових гарантій були доведені до відома держави-учасника і в минулому, оскільки затримані не користуються на практиці всіма основними правовими гарантіями з самого початку позбавлення свободи, зокрема, під час затримання в поліції і центрах тимчасового утримання, такі як час бути поінформованими та розуміти свої права, мати доступ до незалежного лікаря та/або до адвоката і мати право і повідомити родича або іншу особу за їх вибором...».²⁰

Враховуючи те, що затримання особи здійснюється без судового дозволу у переважній кількості випадків затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, невизнане затримання або затримання із затримкою в його реєстрації залишається однією із головних проблем в діяльності правоохоронних органів і є головною передумовою для всіх інших порушень прав затриманих осіб.

У зв'язку з таким станом справ із дотриманням закону при затриманні осіб Комітет проти катувань ООН надав Україні рекомендацію створити єдиний національний реєстр затримань, який би включав в себе фактичні відомості про затримання, в тому числі передачі особи, та забезпечити, щоб він містив точну дату, час і місце

²⁰ http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/UKR/CAT_C_UKR_CO_6_18892_E.pdf

затримання з самого початку позбавлення свободи, а не з моменту складання протоколу затримання.²¹

7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАТРИМАННЯ І «ДОСТАВЛЯННЯ» ОСОБИ

В законодавстві України продовжують бути чинними як процедура адміністративного затримання, так і так зване «доставляння порушника», передбачені прийнятим ще за часів колишнього СРСР Кодексом України про адміністративні правопорушення, які є примусовим приводом до відповідного правоохоронного органу. За своєю природою вони є різновидами затримання, адже таке становище особи підпадає під визначення поняття «затримання» за ст. 209 КПК України, коли особа силою або шляхом підкорення наказу змушена залишатися поруч з уповноваженою службовою особою або в приміщенні, визначеному цією особою. Це відповідає й підходу Європейського суду, який розглядає таку ситуацію де-факто розбавленням волі.²² Наявність декількох варіантів юридичної термінології для однієї й тієї ж фактичної дії — затримання — створює можливості для зловживань при затриманнях осіб. Зокрема, при адміністративному затриманні особи з метою переслідування за вчинення кримінального злочину, така особа не наділена правами, передбаченими КПК України для підозрюваного у вчиненні злочину.

Про існування цієї проблеми зазначив Комітет проти катувань ООН у своїх заключних зауваженнях, де висловив стурбованість триваючим використанням адміністративного затримання для різних цілей кримінального розслідування відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення, в ході якого затриманий позбавлений процедурних гарантій, таких як право на оскарження такого позбавлення волі. З цього приводу Комітет проти катувань ООН порекомендував Україні зменшити застосування адміністративних затримань і їх тривалість та дотримуватися всіх основних процесуальних гарантій.²³

У 2014 році ЄСПЛ у справі *Лівада проти України* в черговий раз визнав порушення статті 5 Конвенції у зв'язку з використанням адміністративного арешту для цілей кримінального розслідування (див. п. 3 цього розділу).

8. ЗМІНИ ДО КПК ТА ІНШИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ В ЧАСТИНІ ПОВНОВАЖЕНЬ ЗАТРИМАННЯ ОСІБ ТА ВЗЯТТЯ ЇХ ПІД ВАРТУ

У зв'язку з подіями, що відбувалися на Сході України в 2014 році, були внесені зміни, в тому числі до кримінального та кримінально-процесуального законодавства, а також законодавства, яким врегульовані питання боротьби з тероризмом.

²¹ http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/UKR/CAT_C_UKR_CO_6_18892_E.pdf

²² *Осипенко проти України (Osypenko v. Ukraine)*, заява № 4634/04, рішення від 09/11/2010, §49.

²³ http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/UKR/CAT_C_UKR_CO_6_18892_E.pdf

У липні 2014 року до ст. 176 КПК України ввели норму, за якою щодо осіб, які підозрюються (обвинувачуються) у вчиненні злочинів проти основ національної безпеки України (статті 109–114-1 КК України), а також злочини, пов'язані з тероризмом, створенням незаконних воєнізованих або збройних формувань або нападом на об'єкти підвищеної небезпеки для оточення (статті 258–258-5, 260, 261 КК України), не можуть бути застосовані запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави. Отже до таких осіб може бути застосований лише один запобіжний захід — тримання під вартою. Таке «автоматичне» застосування найбільш суворого запобіжного заходу, без його обґрунтування наявними ризиками і врахування конкретних обставинами особи, явно не відповідає практиці ЄСПЛ.

У серпні 2014 р. Законом № 1630-VII Закон України «Про боротьбу з тероризмом» був доповнений новою статтею 15-1, якою надано повноваження в районі проведення довготривалої антитерористичної операції, проводити *превентивне затримання* осіб, які обґрунтовано підозрюються у вчиненні терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб. Таке затримання здійснюється за вмотивованим рішенням начальника Головного управління (управління) Служби безпеки України або начальника Головного управління (управління) Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, у відповідній області, містах Києві та Севастополі за згодою прокурора та без ухвали слідчого судді, суду. При цьому копія рішення про превентивне затримання особи має негайно направлятися до слідчого судді, суду відповідної юрисдикції разом із клопотанням про обрання належного запобіжного заходу стосовно відповідної особи.

Одночасно із введенням так званого «превентивного затримання» Законом № 1630-VII КПК України був доповнений новим розділом IX «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції». Цей режим фактично полягає у наданні прокурору повноважень, які в загальному випадку віднесені до компетенції слідчого судді, в тому числі щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб до осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114-1, 258–258-5, 260–263-1, 294, 348, 349, 377–379, 437–444 Кримінального кодексу України.

За формулюванням ст. 615 КПК України такі повноваження надаються прокурору «у разі неможливості виконання у встановлені строки слідчим суддею своїх повноважень».

Навіть якщо припустити, що можуть траплятися випадки, коли ж нагальна потреба затримати особу, в тому числі коли відсутні підстави для її затримання без ухвали слідчого судді, передбачені ч. 1 ст. 208 КПК України, а також для невідкладного обрання особі запобіжного заходу, то ситуація, коли слідчий суддя не зможе виконувати свої функції протягом такого тривалого строку (до 30 діб), є явно нереалістичною.

Так чи інакше, а такий порядок затримання особи та тримання її під вартою не відповідає гарантії особи від порушення права на свободу та особистої недоторканості (ст. 29 Конституції України), яке відповідно до ст. 64 Конституції України не може бути обмежено навіть в умовах воєнного або надзвичайного часу.

9. ЗАТРИМАННЯ ЛЮДЕЙ, ЯКІ ПРИЙМАЛИ УЧАСТЬ В АКЦІЯХ ПРОТЕСТУ У СІЧНІ-ЛЮТОМУ 2014 РОКУ

У період «революції гідності» скрізь по Україні в ході протестів проти режиму В. Януковича багаторазово незаконно затримувались їх учасники, зокрема: в Києві — 19 січня 2014 року, в Дніпропетровську — 26 січня 2014 року²⁴, Донецьку — 13 лютого 2014 року²⁵, 26 січня 2014 року — в Запоріжжі²⁶, 19 лютого 2014 року — в Харкові²⁷ та інших містах²⁸.

21 січня 2014 року Верховна Рада України прийняла закон «Про недопущення переслідування та покарання осіб, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність деяких законів України»²⁹, за яким було звільнено:

- від кримінальної відповідальності осіб, які були учасниками масових акцій протесту, що розпочалися 21 листопада 2013 року, за вчинення дій, які містять ознаки кримінальних правопорушень, передбачених статтями 109, 112, 113, 121, 122, 125, 128, 129, 146, 147, 151-1, 161, 162, 170, 174, 182, 185, 186, 187, 189, 194, 195, 196, 197-1, 231, 236, 239, 241, 255, 256, 257, 258, 258-1, 258-2, 258-3, 258-4, 258-5, 259, 260, 261, 264, 267, 270, 270-1, 277, 279, 280, 286, 289, 291, 293, 294, 295, 296, 304, 325, 335, 336, 337, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 355, 356, 376, 377, 382, 386, 396, 436 КК України, пов'язаних з участю у масових акціях протесту, які розпочалися 21 листопада 2013 року, та закрито відповідні кримінальні провадження;
- від покарання осіб, які засуджені за вчинення таких злочинів;
- від адміністративної відповідальності осіб, які були учасниками масових акцій протесту, за вчинення в період з 21 листопада 2013 року по день набрання чинності цим Законом будь-яких адміністративних правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, пов'язані з масовими акціями протесту.

10. НЕЗАКОННІ ЗАТРИМАННЯ ОСІБ НА СХОДІ УКРАЇНИ

Особливої уваги заслуговує порушення права на свободу у регіоні проведення антитерористичної операції (АТО) на Сході України.

За даними, наданими уповноваженим Президента України з питань мирного врегулювання конфлікту на Донбасі Іриною Геращенко у жовтні 2014 році, на території

²⁴ <http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/26/7011388/>

²⁵ <http://www.mukachevo.net/>

²⁶ http://ukr.lb.ua/news/2014/01/26/253228_titushki_otlavlivayut_tsentre.html

²⁷ <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/19/7014642/>

²⁸ <http://slovoprosvity.org/pdf/2014/slovo2014-05.pdf>

²⁹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/743-18>

Донецької та Луганської областей були взяті у полон або зникли безвісті близько 2,8 тисяч людей³⁰.

За інформацією міжнародної правозахисної організації Human Rights Watch озброєні прихильники ДНР і ЛНР захопили кілька сотень цивільних осіб. Серед бранців переважно підозрювані в нелояльності до терористів, активісти — прихильники української влади та релігійні активісти. Лише у серпні на сході України організація задокументувала 20 епізодів захоплення бойовиками громадян, із яких 12 осіб опитали³¹.

Складність встановлення точної кількості людей, які були незаконно позбавлені волі, полягає у тому, що більшість таких осіб зникла під час проведення бойових дій, а тому відсутня будь-яка інформація щодо того, були вони взяті у полон або загинули. Крім того, проблема також полягає у тому, що незаконні військові формування самопроголошених Донецької та Луганської народних республік, які утримують у полоні учасників АТО, не завжди повідомляють точну кількість осіб, які перебувають у полоні, а також періодично відмовляються виходити на зв'язок з представниками української влади для проведення переговорів щодо обміну військовополоненими.

Крім того, частина взятих у полон військовослужбовців була незаконно перевезена та утримується на території Російської Федерації, що знайшло офіційне підтвердження під час проведення зустрічі між представниками України, Росії та терористичних організацій у Мінську 16 грудня 2014 року³² та напередодні другої зустрічі, яка відбулася 11 лютого 2015 року³³.

Показовою у цьому випадку є справа української військової Надії Савченко, яка була взята у полон терористами на незаконно вивезена на територію Російської Федерації, де на сьогоднішній день утримується у СІЗО у якості обвинуваченої у сфабрикованій кримінальній справі щодо вбивства нею російських журналістів на території Луганської області³⁴. При цьому уряд Російської Федерації з самого початку порушував універсальні норми міжнародного права у сфері дотримання прав і свобод людини, міжнародно-правові зобов'язання у відповідності з Віденською конвенцією про консульські відносини 1963 року і положення Консульської конвенції між Україною і РФ від 1994 року, оскільки консул України отримав можливість доступу до Надії лише після втручання міжнародного співтовариства³⁵.

3 грудня 2014 року Надія Савченко перебуває на голодуванні, стан її здоров'я значно погіршився, але згідно заяви Генеральної Прокуратури Російської Федерації, на да-

³⁰ <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/22/7041651/?attempt=1>

³¹ http://ukr.lb.ua/news/2014/09/02/277971_human_right_watch_rasskazala.html

³² <http://coe.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/33089-minsyka-zustrich-dosyagnuto-domovlenisty-propripinennya-vognyu-zvilynennya-vsih-zaruchnikiv-ta-nezakonno-zatrimanih>

³³ <http://news.liga.net/articles/politics/4347956-rossiya-trebuetsvyakupza-plennykh-itogi-nedeli-v-zone-ato.htm>

³⁴ <http://tsn.ua/politika/lotchicya-savchenko-rozpovila-yak-yiyi-z-mishkom-na-golovi-vivezli-na-teritoriyu-rosiyi-359411.html>

³⁵ <http://tsn.ua/ukrayina/ukrayina-vimagaye-zvilniti-lotchicyu-savchenko-bez-zhodnih-peredumov-359434.html>

ний момент не існує ніяких перешкод для подальшого утримання її в умовах СІЗО³⁶. На засіданні Ради Безпеки ООН представники США та Великобританії вимагали від російського уряду негайного звільнення Надії Савченко з під варти на підставі порушення Росією правил Мінської домовленості про звільнення усіх полонених, а також у зв'язку з погіршенням стану її здоров'я, однак ця вимога була проігнорована представниками російської делегації³⁷.

Окрім потрапляння у полон осіб, які безпосередньо приймають участь у проведенні АТО, було зафіксовано численні порушення прав на свободу та особисту недоторканість мирного населення з боку терористів так званих ДНР та ЛНР. Згідно повідомлень ЗМІ, у тому числі іноземних, у підвалах колишніх адміністративних будівель терористи утримують не лише військових, але і цивільних полонених. Існує декілька видів заручників: військові полонені, політичні заручники та заручники, взяті у полон заради викупу. Періодично бойовики позбавляють свободи навіть власних політв'язнів за вчинення дисциплінарних правопорушень, які не визначені жодними чіткими критеріями³⁸.

У багатьох випадках позбавлення свободи поєднується із залякуваннями, побиттями, тортурами або навіть вбивствами полонених та заручників.

В багатьох випадках родичі осіб, які були взяті у полон терористами, самостійно шукають способи визволення близьких людей шляхом передачі викупу³⁹. Таким чином, державні органи не завжди вживають належних заходів для звільнення людей, які незаконно утримуються терористами ДНР та ЛНР.

11. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Запровадити ведення органами досудового розслідування та/або прокуратури публічної статистики щодо кількості затримань осіб, окремо:

- на підставі ухвали слідчого судді з метою приводу (ст. 190 КПК України);
- законний арешт (ст. 207 КПК України);
- уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді (ст. 208 КПК України);
- адміністративних затримань.

2. Визначити як один із пріоритетних напрямків діяльності Генеральної прокуратури України здійснення нагляду за дотриманням закону при затриманнях осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, зокрема, таких, які затримуються без ухвали слідчого судді, з ініціюванням притягнення винних службових осіб до кримінальної відповідальності за ст. 371 КК України.

³⁶ http://espresso.tv/news/2015/04/01/rosiyski_prokurory_ne_vvazhayut_savchenko_khvoroyu_i_zalyshat_u_sizo

³⁷ <http://www.dw.de/a-18301235>

³⁸ <http://one-europe.info/stories-from-hell-hostages-of-donetsk-people-s-republic>

³⁹ Там само.

3. Провести дослідження дотримання положень КПК України, що стосуються затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також врахування практики Європейського суду при обранні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та продовження строків тримання під вартою.

4. Верховному Суду України викласти правові позиції щодо дотримання положень національного законодавства та практики Європейського суду під час затримання особи та застосування запобіжних заходів, а також застосування кримінального законодавства, що передбачає відповідальність за вчинення злочину, що стосуються найбільш суворих порушень прав осіб в ході їх кримінального переслідування (статті 371–375 КК України).

III. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У питанні забезпечення права на доступ до публічної інформації можна виокремити три складові, які ускладнюють або навіть унеможливають здійснення цього права, відтак і сам контроль за діями органів державної влади — це є недоліки на рівні законодавства, в практиці пасивного доступу до публічної інформації та в питаннях активного доступу через запити до розпорядників інформації щодо наявної в їхньому володінні публічної інформації.

1. НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВСТВА

Практично відразу після того, як Закон України «Про доступ до публічної інформації» (далі — Закон) набрав чинності 9 травня 2011 року постало питання про його узгодження з великою кількістю інших нормативних актів. Це було викликано тим, що питання надання інформації або доступу до інформації, яка перебувала у володінні органів державної влади та місцевого самоврядування, зачіпало сфери, які підпадали під регулювання інших законів або кодексів, та, відповідно, в 2011 році, на час ухвалення Закону «Про доступ до публічної інформації», роботи із приведення у відповідність всього законодавства в цьому питанні проведено не було.

Вже в 2012 році був підготовлений та внесений до ВРУ законопроект, зареєстрований за № 10455, який пізніше був перереєстрований і внесений до ВРУ нового скликання під номером 0947.

У березні 2014 року було прийнято зміни до більше 50 законодавчих актів з метою їх приведення у відповідність до Закону «Про доступ до публічної інформації» (Закон № 1170-VII від 27.03.2014 року²).

Зазначеними змінами було, зокрема, вирішено досить велику кількість проблемних аспектів застосування Закону, серед яких, наприклад, визначення на законодавчому рівні кола суб'єктів, які є розпорядниками публічної інформації через внесення змін до спеціальних законів, закріплення норми про оприлюднення проектів актів органів місцевого самоврядування у строки, менші за 20 робочих днів, у виняткових ситуаціях, узгодження визначень щодо інформації конфіденційного характеру з відповідними положеннями Закону «Про захист персональних даних», тощо.

Разом з тим практика застосування закону вказувала на недостатність таких змін та необхідність підготовки нової редакції Закону «Про доступ до публічної інформації», оскільки залишались невирішеними окремі проблемні ситуації, які складно або

¹ Розділ підготовлений О. Павліченком та Д. Білим, експертами ХПГ.

² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1170-vii>

навіть неможливо вирішити шляхом внесення змін до інших законів і які потребують модифікації самого Закону. До таких питань відносяться питання, що потребують усунення окремих недоліків, присутніх в самому Законі.

Такими недоліками є як окремі неконкретні визначення (сам термін «публічна інформація», «розпорядник інформації» та коло суб'єктів, які охоплюються цим терміном, поняття «службової інформації»), закріплення процедури подачі запиту — в п. 3 статті 19 визначено, що — «запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Але в той же час поштова та факсова форма надсилання запитів є письмовою формою подачі запиту, що вимагає обов'язкового підпису на запиті — що також є недоліком, який став причиною програмних судових справ та відмови у отриманні інформації, зазначеній, зокрема, в Постанові Центральної виборчої комісії № 23 від 07 лютого 2013 року³, і вимагає відповідного корегування.

Одним із найбільш проблемних пунктів для застосування на практиці є вимога, вміщена в п. 2 статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» — так званий «трискладовий тест», який був в трансформованому варіанті списаний при підготовці Закону з частини другої статті 10 Європейської конвенції про права людини. Застосування цього трискладового тесту, як засвідчила практика проведення навчальних семінарів службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, здійснених мережею неурядових організацій «За прозорість органів державної влади» спільно з Харківською правозахисною групою в 2014 році, відсутнє і є практично неможливим для виконання рядовим службовцем, відповідальним за надання відповіді на запит про публічну інформацію.

Як частина 2 статті 10 ЄКПЛ є інструментом для застосування суддями Європейського суду з прав людини, так і трискладовий тест, вміщений в частині 2 статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» потребує суддівської, а не чиновницької дискреції, відтак, може бути застосований в судах, а не на рівні виконавців-чиновників, що підтверджували також іноземні експерти, які знайомились з українською практикою застосування закону.

Одним із важливих моментів забезпечення дотримання Закону «Про доступ до публічної інформації» має бути створення дієвого інституту контролю за коректним застосуванням положень цього Закону. В жовтні 2014 Генеральна прокуратура була позбавлена повноважень здійснювати загальний нагляд за дотриманням норм Закону «Про доступ до публічної інформації», відтак, на сьогодні відсутній реальний дієвий механізм контролю, яким мав би стати інститут інформаційного комісара з відповідними повноваженнями, професійною підготовкою, рівнем авторитету та незалежності.

Ця проблема є нагальною для сучасної України і наразі є потреба під час розробки змін до законодавства про доступ до публічної інформації передбачити та законодавчо закріпити такий незалежний професійний механізм контролю за дотриманням норм Закону.

³ <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=33832&what=0>

2. ПАСИВНИЙ ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Інститут розвитку регіональної преси оприлюднив в грудні 2014 року рейтинг відкритості 55 сайтів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) відповідно до результатів моніторингу, проведеного цим інститутом в 2014 році. Загальний показник інформаційної відкритості згідно з методикою, використаною Інститутом розвитку регіональної преси на досліджених веб-сайтах ЦОВВ за 2011–2014 рр. **зріс на 13,16 п.п.** та становить **53,76%**.⁴

Дослідження відкритості сайтів центральних органів влади, які провела мережа неурядових організацій «За прозорість органів державної влади» спільно з Харківською правозахисною групою в 2014 році також вказує на те, що рівень наповненості сайтів покращується. Наприклад, офіційний сайт Херсонської облдержадміністрації на початку 2014 р. мав показники надання доступу до пасивної інформації на рівні 78%, тоді як в січні 2015 р. цей рівень сягнув 95%.

Схожа тенденція спостерігається і при вивченні відкритості сайтів в інших областях, зокрема, в Кіровоградській, Сумській — де, як зазначають монітори мережі, завдяки використанню єдиної матриці наповнення вся інформація, що має бути оприлюднена згідно з вимогами ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», є присутня на всіх сайтах, зокрема, органів державної влади Сумської та Кіровоградської області.

Однак вважати проблему з розміщення публічної інформації на сайтах вирішеною не можна — аналіз змістовного наповнення та інформаційного оновлення сайтів вказує на те, що питання пасивного доступу (в основному, через сайти) продовжує залишатись проблемою для значної кількості органів державної влади.

Причини таких труднощів із пасивним доступом полягають у відсутності культури роботи із інформацією, необхідних навиків роботи із Інтернетом, слабкими технічними можливостями та різними (неоднорідними) стандартами роботи в Інтернеті. Особливо виразно проблема з неналежним наповненням інформації постає при аналізі сайтів районних відділів органів державної влади та місцевого самоврядування в областях.

Моніторинг продемонстрував, що 14% органів влади в районах, зокрема, Херсонської області не мають ані власного сайту, ані сторінки на сайті вищого за підпорядкуванням органу влади.

В процесі моніторингу було також виокремлено важливу проблему, яка полягає в тому, що відсутній єдиний стандарт реєстрації сайтів. Так, наприклад, офіційні сайти органів влади на Херсонщині зареєстровані в найрізноманітніших доменних зонах: .org, .com, org.ua, com.ua, in.ua, ks.ua, Kherson.ua. На практиці це означає, що можуть виникнути сумніви у достовірності належності сайту до відповідного органу влади та, відповідно, сумніви до інформації, яка викладена на цьому сайті. Наприклад: Державна екологічна інспекція у Херсонській області в один з моментів мала два сайти за різними адресами⁵. Відповідно, потрібен поступовий перехід сайтів офіційних органів влади до «офіційної» доменної зони gov.ua.

⁴ <http://irrp.org.ua/rating-2014.html>

⁵ <http://ekologia.ks.ua/> (час доступу 21 грудня 2013 р.) та <http://ecoinspekcia.ks.ua>

Моніторинг пасивного доступу до інформації на сайтах райдержадміністрацій виявив також незадовільний рівень якості наповнення сайтів офіційною інформацією. Після проведеного вивчення наповнення сайтів було встановлено, що, по-перше, систематично не виконується частина 2 ст. 15, тобто не вказується дата оновлення інформації, а в деяких випадках й дата її оприлюднення, або ця дата викликає обґрунтовані сумніви. Так, на сайті Голопристанської райдержадміністрації Херсонської області більшість інформації в 2014 році (проекти рішень, звіти тощо) була датована 2012 роком.

Ще одним важливим зауваженням є те, що оприлюднення текстів розпоряджень керівництва (голови) райдержадміністрації відбувається більш-менш регулярно з часу введення в дію Закону про доступ до публічної інформації, але вся попередня інформація — та, що створювалась до 2011 або 2012 року — на сайтах практично відсутня.

В Сумській області, наприклад, з 48 пунктів обов'язкової інформації, які мають бути розміщені на сайтах, 23 пункти були не оприлюднені в половині або навіть й в більшій кількості сайтів районних державних адміністрацій. Найбільш «проблемними» з точки зору наявності інформації є такі пункти, як проекти рішень, що підлягають обговоренню, та контактні адреси для спілкування та отримання інформації вже в активному доступі, зокрема, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників.

3. АКТИВНИЙ ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Запит про публічну інформацію та результативність відповіді на нього є показником реалізації активного доступу до інформації, яка є у володінні розпорядників. Надсилання запиту є найбільш швидкою та зручною можливістю для особи, яка прагне отримати інформацію, досягти такої мети, однак, як свідчить практика, складається досить велика кількість ситуацій, які вже стають системними, коли запитувач отримує відмову у відповідь на свій запит.

Однією із найбільш типовою причиною відмови є посилання на присутність у документі або інформації, про яку запитують, даних персонального характеру (відповідно, конфіденційної інформації). При цьому інколи робиться посилання на рішення Конституційного суду у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України⁶.

На жаль, на практиці розпорядники інформації вдаються до маніпулювання посиланням на це рішення Конституційного суду через нечітке формулювання та означення наведених у Законі «Про доступ до публічної інформації» положень щодо конфіденційної інформації та можливості надавати інформацію, яка містить персональні дані.

⁶ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

III. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Окрема проблемна група питань пов'язана з тим, що до службової інформації відносять, окрім інших, також і документи, які некоректно визначати цим терміном. Йдеться передовсім про документи із грифом ДСК. На практиці такі документи містять інформацію, яка є близькою до таємної, і така інформація, як правило, міститься в інших, аніж це визначено в пунктах 1 та 2 частини 1 статті 9 Закону документах. Відтак, саме визначення поняття службової інформації є сформульованим недостатньо чітко в статті 9 закону і вимагає переопрацювання та належного формулювання. Інформація, що визначається як службова, вимагає обов'язкового накладення грифу (що, на практиці, часто не дотримується) — в частині 2 статті 9 Закону міститься вимога про те, що «документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування», однак на практиці ця норма не виконується і відтак потребує корегування.

Окремо слід зауважити про забезпечення права на отримання публічної інформації в судовому порядку. До 2014 року ще не було вироблено усталеної позитивної практики забезпечення судами передовсім адміністративної юрисдикції права на доступ до інформації. Як засвідчує робота мережі неурядових організацій «За прозорість органів державної влади» спільно з адвокатами Харківської правозахисної групи в 2013–2014 роках суди, як правило, не забезпечують право запитувачів на отримання суспільно значимої інформації, такої, зокрема, як інформації про формування тарифів за обслуговування житлових помешкань або копії заяви про складення депутатських повноважень народним депутатом України. Це вказує на необхідність відповідного формування у суддів відповідальності за забезпечення потреби суспільства мати відкриту владу і забезпечувати право на отримання публічної інформації.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Внести зміни до Закону «Про доступ до публічної інформації», якими усунути недоліки в застосуванні закону та передбачити створення дієвого механізму контролю за дотриманням норм Закону.

2. Забезпечити унормоване стандартне представлення публічної інформації на сайтах розпорядників публічної інформації (включно з навігацією по сайту), що дасть можливість легкого пошуку та доступу до відповідних документів.

3. Забезпечити перехід сайтів офіційних органів влади до «офіційної» доменної зони gov.ua.

4. Регулярно та в повному обсязі оновлювати інформацію на сайтах, своєчасно публікувати проекти рішень, які підлягають обговоренню.

5. Забезпечити чіткість у формулюваннях категорій конфіденційної та службової інформації та передбачити чіткі механізми для подолання неналежних обмежень у доступі до такої інформації.

6. Забезпечити належне навчання суддів та формування у них такого, що узгоджується з європейськими стандартами, підходу до забезпечення права на доступ до інформації.

IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

2014 став роком великих очікувань якісних змін у судочинстві, відновлення незалежного суду та довіри до судової влади, яка за режиму В. Януковича перетворилася на інструмент досягнення політичних цілей і посилення узурпації влади. Після перемоги Революції гідності були спроби очистити судову владу від політичного та корупційного впливів, зміцнити її незалежність, а також провести люстрацію суддівського корпусу і притягти до відповідальності слуг колишнього режиму. Але, не зважаючи на великий суспільний запит, нова влада не провела комплексної судової реформи попри ініціативи з боку експертного середовища, представники колишньої влади усіма силами демонстрували наміри зберегти свої важелі впливу і контроль над судами, самі ж судді опиралися будь-яким намаганням очищення суддівського корпусу.

1. ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ВПЛИВ НА СУДИ

Після повернення до Конституції у редакції 2004 р. і відновлення парламентсько-президентської республіки, Верховна Рада вирішила повернути свій вплив на суди, оскільки жодної довіри до тодішнього складу Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів не було. 23 лютого 2014 р. парламент ухвалив Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань судоустрою та статусу суддів»², згідно з яким перебрав на себе значні повноваження щодо вирішення кадрових питань у судовій системі. Так, право призначати голів судів і їх заступників перейшло від Вищої ради юстиції до Верховної Ради, хоча Конституція не наділяє такими повноваженнями жоден з цих органів. Окрім цього, великі повноваження у кадрових питаннях отримав парламентський комітет з питань верховенства права і правосуддя. Як і до реформи 2010 р., комітет знову почав попередньо розглядати питання обрання суддів і їх звільнення перед внесенням цих питань до сесійної зали Верховної Ради. Більш того, закон встановив, що Вища рада юстиції може ухвалювати рішення з питань, віднесених до її компетенції, лише за наявності попередніх висновків відповідного комітету, які є обов'язковими. Авторами цього закону були опозиційні на той час депутати-члени зазначеного парламентського комітету, які, очевидно, розраховували отримати більшість у ньому. Але, після формування нового уряду і переходу

¹ Розділ підготовлений Р. Куйбідою, Т. Рудою, Центр політико-правових реформ.

² Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань судоустрою та статусу суддів» № 769-VII від 23 лютого 2014 р. // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769-18>

деяких депутатів на нові посади, більшість у комітеті отримали представники колишньої владної партії з його беззмінним очільником С. Ківаловим. На практиці закон майже не працював, оскільки з квітня 2014 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів і Вища рада юстиції припинили свою діяльність, а на керівні посади в судах почали обирати збори суддів цих судів.

2. СПРОБА ЗМІЦНИТИ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ

8 квітня Верховна Рада ухвалила Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»³, який спрямований на зміцнення незалежності суддів. Закон гарантував суспільству відповідальність суддів, які були причетні до очевидних порушень прав людини за режиму В. Януковича, та зруйнував адміністративну вертикаль підпорядкування у судовій системі, створивши при цьому можливість для подолання суддями негативних наслідків адміністративного та політичного впливу, якого вони зазнавали.

З прийняттям закону усі голови судів та їхні заступники втратили свої посади (хоча вони залишилися суддями), а колективи суддів кожного суду отримали можливість обрати собі нове керівництво на зборах суддів. Було також обмежено строк перебування на адміністративній посаді — лише один рік, але не більше, ніж два строки поспіль. Водночас законодавець не передбачив запобіжників, які б унеможливили повернення колишніх голів судів та їхніх заступників на свої посади. Тож за результатами виборів, які відбулися за новими правилами, у приблизно 80% судів керівні посади знову посіли ті самі особи, які обіймали їх за попередньої політичної влади. Задля збереження посад колишні голови судів і їхні заступники часто використовували звичні для них «брудні» технології — підкуп, псування бюлетенів, тиск на суддів. Також у багатьох судах не висувалися альтернативні кандидатури — судді побоювалися негативних наслідків у разі програшу колишнім головам суду. В якихось судах колишні голови скористалися інертністю суддівського колективу, а десь — тим, що значна частина суддів «завдячують» посадою в цьому суді саме голові суду. Лише у вищих спеціалізованих судах під тиском громадськості було зірвано сценарій обрання на посади голів судів тих самих осіб. Таким чином, досвід застосування нового закону показав, що судді виявилися не спроможними і не готовими відстоювати власну незалежність.

Важливим положенням закону стало припинення повноважень усіх членів Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів (крім тих, що входять до її складу за посадою), які безпосередньо або опосередковано добиралися та призначалися колишньою політичною владою. Обидва ці органи є ключовими у формуванні суддівського корпусу та притягненні суддів до відповідальності. Закон встановив, що склад цих органів має бути сформований заново, при цьому було унеможливлено доступ до відповідних посад особам, які займали їх на момент набрання чинності цим законом.

³ Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» № 1188-VII від 8 квітня 2014 р. // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>

Слід зазначити, що попередня влада, разом зі старими членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради юстиції, вдавалися до різноманітних маніпуляцій з метою нівелювання змін та збереження впливу на суди через ці важливі для судової влади інституції. Так, 20 березня у парламенті був зареєстрований проект закону, який знімає обмеження щодо членства у Вищій кваліфікаційній комісії суддів і Вищій раді юстиції, встановлені Законом «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»⁴. Цей законопроект, у разі його ухвалення, міг призвести до повернення до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради юстиції людей із сумнівною репутацією.

Використовувалися й інші методи відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради юстиції у старому складі. Наприклад, «люстровані» члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів намагалися зробити це через суди⁵. Також склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів спробував «легітимізувати» себе через створення при цьому органі громадської науково-консультативної ради, до якої потрапили не лише авторитетні вчені, але й люди із сумнівною репутацією⁶.

Не менш проблемною виявилася ситуація зі складом Вищої ради юстиції. Народні депутати взагалі проігнорували вирішення питання про призначення нових членів Вищої ради юстиції за своєю квотою. З'їзд суддів спромігся обрати членів Вищої ради юстиції лише у вересні. А рішення про призначення нових членів цього органу за квотою Президента (на той час виконувача обов'язки — О. Турчинова), з'їзду адвокатів та представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ були успішно оскаржені в судах зацікавленими членами парламенту⁷. Лише рішення конференції працівників прокуратури щодо призначення членів Вищої ради юстиції за їх квотою не стало предметом судового розгляду. Таким чином, формування складу Вищої ради юстиції на кінець 2014 р. не завершено, а чимало призначень до цього органу заблоковані в судах. Допоки цей орган не сформований відповідно до нового закону, ніхто не може бути призначеним на посаду судді та звільненим з посади судді.

Вища кваліфікаційна комісія суддів у новому складі розпочала діяльність лише вкінці 2014 р. Було ухвалено переглянути всі рішення попереднього нелегітимного складу, ухвалені після припинення його повноважень законом. На жаль, у питаннях дисциплінарної відповідальності у більшості випадків строки накладення на суддів дисциплінарних стягнень минули.

⁴ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо членства у Вищій раді юстиції та Вищій кваліфікаційній комісії суддів України) № 4915 від 20 травня 2014 р. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50966

⁵ Шутко Л. Вища кваліфікаційна комісія суддів — понад законом? // <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/09/1/7036215>

⁶ При Комісії створено громадську науково-консультативну раду // <http://www.vkksu.gov.ua/ua/news/pri-komisii-stvoreno-gromadsku-naukovo-konsultativnu-radu/>

⁷ Шутко Л. Боротьба за Вищу раду юстиції: перші жертви. // <http://ua.racurs.ua/548-vyscha-rada-yustyzcii-bogoslovska-vlasenko-kivalov-sud-reforma;>

Берко С. Судова влада: алергія на реформи. // <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/10/15/7040816>

Парламент майже нічого не зробив, щоб реформувати систему дисциплінарної відповідальності суддів. Зауваження, викладені у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України», залишалися не врахованими⁸. Хоча, слід зазначити, що 7 травня 2014 р. у Верховній Раді було зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення заходів із відновлення довіри до судової влади)⁹, який передбачав реформування системи дисциплінарної відповідальності суддів у відповідності з європейськими стандартами. Так, проект закону пропонував усунути з процедури вирішення дисциплінарних справ і справ про звільнення тих членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради юстиції, які здійснювали перевірку суддів; замість однієї догани передбачено ширший спектр дисциплінарних санкцій, який має відповідати принципу пропорційності; визначено строки давності для звільнення за порушення присяги; у Вищій раді юстиції забезпечено склад, за якого більшість у ній становитимуть судді від з'їзду суддів (президент, парламент, з'їзди адвокатів і представників юридичних вузів, всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначатимуть частину членів Вищої ради юстиції з числа тих суддів, яких їм запропонує з'їзд суддів). Також передбачено «люстраційний механізм» для голів судів часів Януковича. Такі особи не зможуть претендувати на адміністративні посади протягом наступних трьох років. Отже, ухвалення цього законопроекту дало б змогу встановити справедливу процедуру покарання суддів, яка б відповідала європейським стандартам незалежності, і не дало б можливості суддям-порушникам поновитися на посаді суто за формальними підставами. Однак до розгляду цього законопроекту у парламенті до жовтневих виборів так і не дійшло.

3. НОВИЙ ФОРМАТ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Певним досягненням Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» стали зміни у системі суддівського самоврядування. З'їзд суддів України і Рада суддів України перестали бути інститутами політичного впливу на суддів і стали справді представницькими органами, отримавши можливість бути сформованими з урахування пропорційного представництва суддів. Так, з'їзд суддів формується з розрахунку один делегат від двадцяти суддів. А це — біля 400 делегатів замість 96, як було раніше. Нова Рада суддів складається з 40 членів (раніше — лише 11 членів). Судді у ній представлені пропорційно від усіх рівнів та спеціалізацій. Раніше Венеціанська комісія критикувала ситуацію, коли 6 тис. суддів загальних судів були представлені лише третинною у цих органах, тоді як інші дві третини становили представники біля 2 тис. суддів господарських і адміністративних судів.

⁸ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. // <http://www.minjust.gov.ua/file/26531>

⁹ Проект закону законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення заходів із відновлення довіри до судової влади) № 4829 від 7 травня 2014 р. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50851

Важливим аспектом також є те, що голови судів і їхні заступники позбавлені можливості бути делегатами на з'їзді суддів та членами Ради суддів. До цього, в органах суддівського самоврядування були представлені переважно керівники судів, а тому органи суддівського самоврядування відображали і відстоювали не так інтереси суддівського корпусу, як інтереси керівництва судів.

Водночас слід зазначити, що новий закон не лише не спростив систему органів суддівського самоврядування, зберігши конференції і ради суддів загальних і спеціалізованих судів, а й ще більше ускладнив її. Норми про порядок формування з'їзду суддів виявилися дуже суперечливими і непослідовними, а тому не вдалося уникнути обрання делегатів на з'їзд суддів «зверху» — конференціями суддів, які проводилися у Києві, а також фільтрування представників місцевих судів на конференціях апеляційними судами.

4. ОЧИЩЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» передбачив створення при Верховній Раді Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції, які були причетні до заборон мирних зібрань та репресій до їхніх учасників. Комісія провела низку засідань, де розглянула справи щодо суддів. Чимало суддів, щодо яких проводилася перевірка, на засідання не з'являлися, приурочивши проблеми зі здоров'ям даті засідання комісії. Члени Комісії скаржилися на труднощі у розслідуванні справ, адже прагнучи уникнути відповідальності, деякі судді вдавалися до знищення матеріалів справ, погроз, а також інших маніпуляцій задля створення перешкод у витребуванні справ про заборони мирних зібрань¹⁰. Хоча це не завадило Комісії ухвалити низку висновків про порушення суддями присяги, які було скеровано до Вищої ради юстиції. За законом остання має їх розглянути та прийняти остаточне рішення у строк не більше 3 місяців. Але з огляду на те, що Вища рада юстиції у 2014 р. так і не запрацювала, є підстави непокоїтися, що судді-порушники залишаться непокараними. Ще більше занепокоєння викликав вихід з Комісії двох членів, обраних туди Пленумом Верховного Суду (один вийшов за власним бажанням, а інший набув повноважень члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів). Внаслідок цього Комісія перестала бути повноважною.

16 жовтня 2014 р. набув чинності Закон «Про очищення влади»¹¹, який також стосується і суддів. Відповідно до його положень під звільнення підпадають судді, які ухвалювали рішення у справах про адміністративні правопорушення і кримінальних справах щодо учасників мирних зібрань, яких потім було звільнено від такої відповідальності на підставі трьох законів про «амністію». Колишні члени Вищої кваліфіка-

¹⁰ Маркіян Галабала: Судді, які судили майданівців, «палять справи» і тиснуть на ТСК. // <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26628385.html>;

Леся Шутко. Суддівська протидія люстрації: залякування та блокування. // <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/10/17/7041076/>

¹¹ Закон України «Про очищення влади» № 1682-VII від 16 вересня 2014 р. // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

ційної комісії суддів і Вищої ради юстиції також повинні втратити свої посади і не зможуть у найближчі 10 років працювати у державному секторі. Крім цього, закон передбачив перевірку їхніх майнових декларацій (раніше ці декларації просто зберігалися в судах). За результатами такої перевірки може бути внесено подання до Вищої ради юстиції щодо звільнення судді.

Закон отримав критичний висновок з боку Венеціанської комісії, зокрема й через те, що стосовно одних і тис самих суддів законодавець встановив два взаємовиключні механізми припинення повноважень — звільнення за результатами перевірки і люстрація у зв'язку з самим фактом ухвалення певних рішень. Українська влада зобов'язалась переглянути Закон «Про очищення влади» з урахуванням зауважень Венеціанської комісії.

5. ПРОБЛЕМА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

За часів президентства В. Януковича Конституційний Суд став надійним його союзником і завжди використовувався для легалізації необхідних владі, але сумнівних з точки зору Конституції рішень. Після втечі Януковича, 24 лютого Верховна Рада ухвалила постанову «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді»¹². Цим документом народні депутати визнали порушення Судом основних засад Конституції при ухваленні рішення про повернення до Конституції у редакції 1996 р., що призвело до зміни конституційного ладу. Одночасно Парламент звільнив за порушення присяги суддів Конституційного Суду, які голосували за відповідне рішення і призначив на ці посади нових авторитетних осіб. Такий самий крок було запропоновано зробити Президенту та з'їзду суддів щодо відповідних суддів Конституційного Суду, обраних за їх квотою. Слід зазначити, що ні тодішній виконувач обов'язків глави держави, ні діючий президент цю рекомендацію так і не виконали. З'їзд суддів також оминув розгляд цього важливого питання, хоча й затвердив процедуру призначення і звільнення суддів Конституційного Суду з посад за своєю квотою.

Водночас двоє звільнених парламентом суддів звернулися до Вищого адміністративного суду про поновлення їх на посаді, і суд задовольнив їх вимоги¹³. Щоправда, в грудні 2014 р. Верховний Суд визнав законним звільнення одного з цих суддів. Однак більшість у Конституційному Суді і далі складається із підконтрольних колишній політичній владі суддів або ж суддів-флюгерів. Цікавий факт: з червня 2014 р. Конституційний Суд не ухвалив жодного рішення по суті.

¹² Постанова Верховної Ради України «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді» № 775-18 від 24 лютого 2014 р. // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/775-18>

¹³ Звільненого за порушення присяги суддю КСУ допустили до роботи // <http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/26/7030179/>;
Рішення Вищого адміністративного суду України: колишній суддя КС Овчаренко знову при посаді? // http://protokol.com.ua/ua/rishennya_vishchogo_administrativnogo_sudu_ukraini_kolishniy_suddya_ks_ovcharenko_v_a_znovu_pri_posadi/.

6. ПРОБЛЕМИ ПРАВОСУДДЯ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ І В ЗОНІ АТО

Після російської анексії Криму у березні 2014 р. понад 15 тисяч судових справ, які перебували у провадженні судів півострова, буквально зависли у повітрі через неможливість здійснення правосуддя¹⁴. Щоб бодай якось вирішити цю проблему, 15 квітня Верховна Рада ухвалила Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»¹⁵, яким змінила територіальну підсудність відповідних судових справ, передбачивши їх розгляд у судах м. Києва. Однак законодавець не передбачив жодних механізмів реалізації цього закону. І на практиці відсутній жоден приклад успішного переведення справи. Єдиним більш-менш успішним способом розглянути справу є безпосереднє звернення особи до суду в Києві, у такому випадку, коли справа може бути вирішена у межах процесуального механізму відновлення втраченого судового провадження. Водночас, навіть за умови вирішення справи, постає проблема виконання такого судового рішення.

Насправді кримські суди практично не припиняли своєї роботи, а вже через тиждень після визнання Росією окупації українського півострова продовжили здійснювати судочинство. Проте — вже на підставі законодавства Російської Федерації. Однак суддів, які захотіли залишитися, змусили прийняти російське громадянство.

У липні цього року російський парламент прийняв низку законів, якими створив в Криму судову систему, аналогічну до російської — з судами загальної юрисдикції, військовими судами та арбітражними судами. Їх формування має відбутися протягом року. З того часу Вища кваліфікаційна колегія суддів Російської Федерації проводить набір на посади суддів у ці суди. Чимало кримських суддів отримують відмови у рекомендації на суддівські посади. Особливо ті з них, у кого родичі працюють в українських державних органах. На їхнє місце призначаються судді з інших регіонів Росії.

З активізацією бойових дій на території Луганської та Донецької областей, проблема із судовим захистом торкнулася й цих регіонів. Попри те, що фактично «судові» органи у так званих Донецькій та Луганській народних республіках (далі ДНР і ЛНР) відсутні, там функціонує своя «поліція» і «прокуратура». Відомо, що у ДНР почали інвентаризацію приміщень судів. У тестовому режимі запущено сайт «Верховного Суду ДНР». Судячи з його наповнення, сам суд не функціонує. Хоча в нього з'явився «голова», який до того був «виконувачем обов'язків Генерального проєктора ДНР», а ще раніше працював слідчим-криміналістом Слідчого комітету Російської Федерації. На сайті вказані контактні телефони — ці номери раніше використовував Апеляційний суд Донецької області. На ньому також розміщені тексти законопроектів, що стосуються судової системи.

¹⁴ У Криму — правосудний колапс, але суди не поспішають передавати українські справи на материк. // <http://tsn.ua/ukrayina/u-krimu-pravosudniy-kolaps-ale-sudi-ne-pospishayut-peredavati-ukrayinski-spravi-na-materik-349408>.

¹⁵ Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207-VII від 15 квітня 2014 р. // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

Складається враження, що в ДНР хочуть запровадити таку ж саму судову систему, як і в суб'єктів федерації Російської Федерації. А вже планується створити суди загальної юрисдикції і арбітражні суди. А 20 листопада 2014 р. на сайті так званого «Верховного Суду ДНР» з'явилося повідомлення, що в деяких районах окупованої бойовиками території мають запрацювати ще й воєнно-польові суди.

У ЛНР до створення судів у 2014 р. не дійшло. Натомість в інтернеті можна знайти відео про так званий «народний суд», де бойовики проводять квазісудовий розгляд, зачитують вирок, яким обвинуваченого у згвалтуванні засуджують до розстрілу, а присутні в залі люди, голосуючи підняттям рук, затверджують його.

12 серпня 2014 р. український парламент ухвалив Закон «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції»¹⁶, яким також було змінено територіальну підсудність справ у зоні проведення антитерористичної операції. Згідно з законом, Державній судовій адміністрації доручено скласти перелік судів, що знаходяться в районі проведення АТО і в яких здійснення правосуддя є неможливим, та направити його головам вищих спеціалізованих судів для зміни територіальної підсудності.

З 2 вересня 2014 р. 58 судів, які перебували на окупованій території Донецької та Луганської областей або в районі проведення бойових дій, офіційно припинили розгляд справ. Голови трьох вищих судів змінили територіальну підсудність справ цих судів і уповноважили їх передати справи до відповідних судових органів, які знаходяться на контрольованій Україною території. От лише на практиці передання таких справ з більшості судів не відбулося, оскільки транспорт, який їх вивозив, був зупинений на блок-постах так званих ДНР і ЛНР, а справи було вилучено бойовиками.

Водночас судді і працівники апаратів судів, що перебували на окупованій території, фактично залишилися без роботи, хоч частина з них і переїхала на контрольовану українською владою територію. Щоб не вирішувати питання про переведення суддів і працівників апаратів, яких насправді чимало, Президент Петро Порошенко 12 листопада 2014 р. своїм указом змінив місце розташування самих судів. Таким чином, з зони АТО на контрольовану Україною територію було переміщено 7 найбільших судів.

Так, господарський суд Донецької області, Донецький апеляційний господарський суд та господарський суд Луганської області були перенесені до Харкова. Апеляційний суд Луганської області та Луганський окружний адміністративний суд перевели до Северодонецька, Донецький окружний адміністративний суд — до Слов'янська, а Донецький апеляційний адміністративний суд — до Краматорська. 26 листопада цього року відновили свою роботу ще три районні суди.

Водночас повністю вирішити проблему із судовим захистом на окупованих територіях неможливо без відновлення державного суверенітету України у відповідних містах та районах.

¹⁶ Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» № 1632-VII від 12 серпня 2014 р. // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1632-18>

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Усунути подвійний механізм покарання суддів, встановлений законами «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» і «Про очищення влади». Перевагу потрібно надати механізму, який передбачає встановлення індивідуальної вини суддів в ухваленні свавільних рішень за результатами відповідних перевірок. Водночас потрібно відновити діяльність Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів і Вищої ради юстиції, доукомплектувавши їхній склад. Однак або уникнути вибіркового покарання, потрібно заявний принцип проведення перевірок замінити механізмом обов'язково проведення перевірки щодо кожного судді, який ухвалював відповідні судові рішення.

2. Для успішного проведення судової реформи в Україні, яка б відповідала європейським стандартам, доцільно врахувати висновки Венеціанської комісії щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р. Зміни до законодавства про судоустрій і статус суддів повинні обов'язково передбачати:

- усунення Верховної Ради і Президента від процесу переведення суддів;
- удосконалення механізмів добору і відповідальності суддів з метою зміцнити їх незалежність і водночас посилити відповідальність;
- спрощення та посилення суддівського самоврядування, зокрема через його участь у бюджетному процесі;
- покращення доступності правосуддя через внесення змін до процесуальних законів.

Ці положення втілені у новій редакції закону «Про судоустрій і статус суддів», що напрацьований спільною робочою групою Міністерства юстиції і громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ». Цей законопроект враховує понад 40 рекомендацій органів Ради Європи¹⁷, у тому числі повністю виконує рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України». Врахування інших рекомендацій можливе лише після внесення змін до Конституції. У грудні 2014 р. його внесли до парламенту нового скликання народні депутати О. Сироїд, О. Сотник, А. Журжій, Л. Ємець, І. Крулько¹⁸.

3. Реформування Конституції у сфері правосуддя повинно передбачати такі зміни:
- перехід до трьохланкової судової системи, з повним відокремленням від системи судів загальної юрисдикції системи адміністративних судів;
 - повне усунення політичних органів від формування суддівського корпусу, передання цих повноважень Вищій раді судівництва;
 - створення нового незалежного органу — Вищої ради судівництва (на заміну теперішніх Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Ради суддів України), у якій більшість є суддями, обраними суддями, а інша частина — представниками громадськості;
 - оновлення суддівського корпусу повністю або принаймні в судах вищого рівня.

¹⁷ Список рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні. // <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevropy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html>

¹⁸ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення засад організації та функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів 1497 від 17.12.2014 // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52976.

V. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Хоча суттєві зміни до законодавства, що істотно покращили правове регулювання громадських об'єднань та благодійних організацій, набули чинності ще у 2013 р., однак їхня імплементація не була завершена й наприкінці 2014 р. Не були розроблені та подані до парламенту зміни до інших законів у зв'язку із прийняттям цих законів. З-за цього залишається багато неузгодженостей, зокрема, в податковому законодавстві, законодавстві щодо профспілок тощо, котрі загальмували впровадження нового законодавства в адміністративну практику.

Крім того, багато проблем є в практиці застосування нового законодавства, оскільки посадові особи, що здійснюють реєстрацію, часто намагаються прилаштувати свою стару практику до нового закону, ігноруючи його базові принципи. Саме цим пояснюється досить велика кількість повернутих на доопрацювання документів чи відмов у реєстрації громадських формувань. Впровадження закону йде не легко, оскільки він містить певні нові підходи правового регулювання, що потребують додаткового тлумачення.

Під час Євромайдану, 16 січня 2014 року, були прийняті зміни до закону про громадські об'єднання, спрямовані на обмеження свободи об'єднань. Зокрема, впроваджувалось поняття «іноземного агента»², права якого істотно обмежувалися, а також встановлювалася відповідальність організацій за екстремістську діяльність. Ці зміни були розкритиковані правозахисними³ та міжнародними організаціями через порушення прав людини. Вони були скасовані 28 січня та повторно — пізніше в лютому⁴ — після зміни влади й не встигли набути чинності в повній мірі.

5 липня набули чинності зміни до Закону «Про громадські об'єднання» (щодо забезпечення діяльності всеукраїнських громадських об'єднань)⁵. Зміни стосуються попередніх вимог закону щодо припинення діяльності осередків громадських об'єднань, котрі існують у формі окремих юридичних осіб. Закон вимагав, щоби такі осередки або були без статусу юридичної особи, або саме об'єднання було б зареєстроване як спілка юридичних осіб. Видається, що таким жорстким підходом держава втрутилася

¹ Розділ підготовлений В. Яворським, членом Правління УГСПЛ.

² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/721-18/paran364#n364>

³ Див. наприклад, одна з багатьох публікацій:

<http://tsn.ua/blogi/themes/law/zakoni-16-sichnya-voni-zminyay-dlya-kozhnogo-ukrayincy-330702.html>

⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/767-18/page>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/732-18/paran6#n6>

⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1593-18/paran2#n2>

у автономію об'єднань щодо власного визначення структури організації. Насправді державі важко було б обґрунтувати необхідність примусової ліквідації громадських об'єднань, котрі не виконують вимоги нового закону щодо зміни власної структури й такі дії держави можуть бути розцінені, як непропорційне втручання в свободу об'єднань. Тому ці зміни можна лише вітати.

Регулювання політичних партій залишається без змін. У значній мірі закон про політичні партії не відповідає міжнародним стандартам, але партії навчилися уживатися з багатьма його положеннями. У певних випадках це надає можливості тиску влади на партії, наприклад, у випадку зміни керівника осередку партії, виключення особи з числа членів партії тощо. У минулих доповідях про права людини ми неодноразово описували подібні випадки, хоча протягом 2014 року нами не було їх зафіксовано.

Загалом зберігається сприятливе середовище для створення та діяльності об'єднань. Не існує суттєвих фінансових обмежень щодо отримання чи витрачання коштів. Умови реєстрації громадських об'єднань значно покращилися.

Наприкінці 2013 — початку 2014 року Український незалежний центр політичних досліджень провів моніторинг застосування нового закону про громадські об'єднання⁶. У результаті опитування представників громадських об'єднань, з яких 79% звертались щодо реєстрації нового громадського об'єднання (із статусом юридичної особи), 11% реєстрували зміни до установчих документів і 10% подавали документи щодо повідомлення про зміни в органах управління, були отримані такі результати:

- 38% представників громадських об'єднань, що брали участь в опитуванні, відзначили, що не стикались із труднощами при складанні документів та під час їхнього подання;
- серед тих, які відзначали труднощі, 64% вказали, що важко було сформулювати статут, який відповідав би вимогам законодавства, 28% відзначили труднощі із підготовкою інших документів, 32% стикнулись із незрозумілістю порядку подання документів, 8% вказали на інші труднощі;
- 88% респондентів відзначили, що процес проходження реєстраційних процедур завершився для них успішно. 10% стикнулись із тим, що їхні документи направлялись на доопрацювання, 2% — залишено документи без розгляду;
- найбільш розповсюдженими перешкодами для успішної реєстрації, за словами респондентів, були наступні: статут не відповідав іншим законам (57%); документи були подані не у повному обсязі (28%); наявність помилок і неточностей в інших документах (15%).

В Україні зберігається відповідальність за участь в незареєстрованій громадській організації. Парламент минулого скликання відмовився розглядати проект закону, спрямованого на її ліквідацію, а в новому парламенті такого проекту зареєстровано не було⁷.

⁶ Див. більш докладно тут:
<http://www.ucipr.org.ua/publications/anons-umovi-diialnosti-gromadskikh-obednan-realizatsiia-zakonu-ukraiini-pro-gromadski-obednannia-ta-regionalnikh-program-rozvitku-gromadian-skogo-suspilstva-u-2013-rotci-avtori-m-v-latciba-a-o-shimchuk-a-o-krasnosilska/lang/www.transparency.org>

⁷ Доступний тут:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49132

2. СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ОБ'ЄДНАНЬ

За новим законодавством створення громадських об'єднань та благодійних організацій значно спростилося. Було усунуто багато бюрократичних вимог до статутних документів та обмежень щодо мети створення й видів діяльності об'єднань.

Строки реєстрації значно скоротилися: якщо раніше на реєстрацію нової організації потрібно було не менше місяця, то відповідно до закону тепер мають зареєструвати в строк до 7 днів. Хоча у половині випадків ці строки порушуються, однак в цілому вони є суттєво меншими.

Важливим нововведенням є те, що у випадку, коли документи були неналежно оформлені, представник громадського об'єднання отримує висновок за результатами правової експертизи. Такий висновок надається один раз, тобто якщо громадське об'єднання усунуло усі зазначені у висновку недоліки, орган, що здійснює реєстрацію, повинен зареєструвати таке громадське об'єднання. Така опція унеможлиблює спекуляцію з боку чиновника і багаторазове повернення документів.

Серед недоліків у термінах реєстрації найбільш «кричущим» є затягування із строками опрацювання документів, що подаються поштовою кореспонденцією. На практиці це виглядає наступним чином: громадське об'єднання надсилає пакет документів, а представники органів з питань реєстрації невчасно забирають його із поштового відділення. Таке «затягування» може тривати до кількох тижнів і навіть місяця.⁸

Новий Закон встановив вичерпний перелік документів для реєстрації нового громадського об'єднання або внесення змін до вже існуючого. Проте недоліки існують під час реєстрації громадської спілки: невизначеним є перелік документів, які посвідчують структуру власності засновників. Наразі не відомо, чи достатньо статуту юридичної особи — засновника громадської спілки, чи необхідно також додавати витяг з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.⁹

Вперше створено Реєстр громадських об'єднань, який зробив публічним перелік громадських організацій та спілок¹⁰. Реєстр містить інформацію про види діяльності об'єднань, засновників, органи управління та контактну інформацію. Проте є ряд недоліків, які унеможлиблюють отримання наявної інформації про об'єднання. Зокрема, параметри пошуку обмежують кількість знайдених відомостей про громадські об'єднання до 500 записів, параметри пошуку не налаштовані на пошук громадських об'єднань за роком утворення/реєстрації, відсутній критерій пошуку за наявністю у громадського об'єднання статусу юридичної особи. Також варто відмітити, що частина областей має проблеми в обміні відомостями між Реєстром громадських об'єднань та Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців під час внесення інформації щодо зміни місцезнаходження громадського об'єднання та зміни керівних органів.¹¹

⁸ Див. «Закон «Про громадські об'єднання». Рік роботи» // <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zakon-pro-gromadski-obednannia-rik-roboti>

⁹ Там само.

¹⁰ <http://rgo.informjust.ua>

¹¹ Див. «Закон «Про громадські об'єднання». Рік роботи» // <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zakon-pro-gromadski-obednannia-rik-roboti>

Окружний адміністративний суд м. Києва 27 червня 2014 року задовольнив позов громадської організації «Дорожній контроль Україна» до Святошинського районного управління юстиції у м. Києві¹². Рішення у формі наказу про реєстрацію громадського об'єднання Святошинським РУЮ у м. Києві прийнято 25 грудня 2013 року. Таким чином, відомості про реєстрацію громадського об'єднання до Реєстру громадських об'єднань повинні бути внесені реєстратором не пізніше 26 грудня 2013 року. Однак цього не було зроблено. Суд визнав бездіяльність реєстратора протиправною.

Багато спорів виникає з приводу найменування об'єднань.

Київський апеляційний адміністративний суд 22 травня 2014 року відхилив апеляційну скаргу громадського об'єднання «Всеукраїнська авіаційна асоціація «АОПА-Україна».¹³ Вона оскаржувала дії Солом'янського районного управління юстиції у м. Києві щодо реєстрації громадської організації «АОПА». Суд визначив, що «Посилання позивача на те, що найменування юридичної особи — громадської організації «АОПА України» є тотожним та співзвучним з його найменуванням — громадським об'єднанням «Всеукраїнська авіаційна асоціація «АОПА-Україна», що порушує його права, є необґрунтованими, оскільки наявність однакових літер у власній назві не дають підстав вважати про складності в ідентифікації організацій, так як вони мають різний статус та відрізняються повною назвою.» Така позиція є достатньо дивною через очевидний, на нашу думку, збіг назв цих двох організацій.

Наведемо певну загальну інформацію щодо реєстрації та відмови у реєстрації об'єднань.

Загальна інформація про реєстрацію/відмову
у реєстрації громадських об'єднань¹⁴
15 16 17 18

| | 2011 ¹⁵ | 2012 ¹⁶ | 9 міс. 2013 ¹⁷ | 9 міс. 2014 ¹⁸ | Загальна кількість |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| <i>Зареєстровано</i> | | | | | |
| громадських організацій | 1887 | 1913 | 2475 | 3070 | 46 915 |
| <i>Легалізовано</i> | | | | | |
| професійних спілок (самостійних) | 80 | 84 | 38 | 76 | 1606 |
| об'єднань профспілок | 1 | – | 1 | 398 | 281 |
| органок всеукраїнських профспілок | 627 | 857 | 372 | 246 | 700 602 |
| органок профспілок іншого статусу | 69 | 91 | 20 | 28 | 7151 |

¹² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39700311>

¹³ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39142047>

¹⁴ За даними Державної реєстраційної служби України за різні роки: <http://www.drсу.gov.ua/show/1443>

¹⁵ <http://www.drсу.gov.ua/file/1854>

¹⁶ <http://www.drсу.gov.ua/file/10496>

¹⁷ <http://www.drсу.gov.ua/show/11918>

¹⁸ <http://www.drсу.gov.ua/show/13558>

V. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

| <i>Легалізовано шляхом повідомлення про заснування</i> | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|------|
| громадських організацій | 280 | 631 | 548 | 757 | 6800 |
| відмов у реєстрації/легалізації | 764 | 710 | 330 | 390 | |
| відмов у реєстрації (погодженні, взятті до відома) змін | 435 | 547 | 348 | 342 | |

У 2008–2009 роках кількість відмов у реєстрації громадських організацій була близько 1200 на рік. Проте в цей час було зареєстровано й більше організацій — близько 3000 на рік, що значно більше від періоду з 2011 по 2013 роки.

З наведених даних видно, що значно зменшилася кількість відмов у реєстрації громадських об'єднань. Однак, зараз не ведеться статистика по кількості повернутих документів на доопрацювання. Раніше таке повернення документів не було передбачено законом, хоча було поширеною практикою, а тепер це передбачено новим законом і цією можливістю реєстраційна служба користується достатньо часто. Очевидно, що це певною мірою стосується випадків відмови у реєстрації. Тому варто вказати, що повний обсяг відмов визначити неможливо й ця статистика є достатньо відносною.

Варто зауважити, що кількість відмов у реєстрації все одно залишається дуже високою. Новий закон про громадські об'єднання дуже вузько визначив підстави для відмови в реєстрації. Виникають великі сумніви, що мова йде про 342 організації, діяльність котрих суперечить Конституції України та безпосередньо загрожує її цінностям. За оцінками реєстраційної служби найбільше проблем виникає у організацій з визначенням назви організації та визначенням засновників організацій. Видається, що необхідно удосконалювати цю процедуру, оскільки очевидним є явно надмірно широке тлумачення підстав для відмови у реєстрації організації. Особливо, коли згадати, що по суті рішення про відмову у реєстрації прирівнюється до заборони організації, оскільки участь в такій організації тягне за собою адміністративну відповідальність.

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.

Також потенційною проблемою є відсутність змін до Податкового кодексу в частині громадських об'єднань. До прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» діяв Закон України «Про об'єднання громадян», котрий під об'єднанням громадян визначав два типи об'єднань: громадські організації та політичні партії. Чинний закон про громадські об'єднання визначає два окремих поняття: громадські організації та громадські спілки. З огляду на це, істотно звужено поняття «громадська організація», до котрого тепер не включається поняття «громадської спілки», як спілки громадських організацій.

Разом з тим, Податковий кодекс оперує виключно поняттям «громадська організація». Відповідно на практиці у спілок громадських об'єднань можуть виникати проблеми з включенням їх до Реєстру неприбуткових установ та організацій і з віднесен-

ням їх до п. б) статті 157.1. Хоча до набрання чинності новим законом про громадські об'єднання вони мали таку можливість. Претендувати саме на цю ознаку неприбутковості для багатьох зі спілок життєво важливо, оскільки це дозволяє їм отримувати благодійні пожертви і не оподаткувати їх, а використовувати на суспільно-важливі цілі, визначені п. б) статті 157.1 Податкового кодексу. Аналогічно виникає проблема й із застосуванням частин першої та другої статті 154.1 Податкового кодексу громадськими спілками громадських організацій інвалідів.

Закон «Про громадські об'єднання» передбачає можливість громадським організаціям здійснювати підприємницьку діяльність без мети одержання прибутку. Тобто це означає, що наразі створений правовий механізм, який дозволяє громадським організаціям, наприклад, проводити платні навчання, а одержані кошти використовувати для статутних цілей організації. Розподіл виручених коштів між членами організації в такому випадку неможливий. Проте на практиці громадські організації потрапляють у дилему: зберегти статус неприбутковості чи здійснювати підприємницьку діяльність. Бо власне зміни до Податкового кодексу внесені не були і у разі здійснення підприємницької діяльності громадськими організаціями, податкові органи виключають таку організацію із реєстру неприбуткових.

Проблемою є нечітка практика реєстраційної служби щодо відмежування громадських об'єднань від релігійних організацій, що реєструються за іншою процедурою та мають інший правовий статус.

3. ПЕРЕВІРКИ ДІЯЛЬНОСТІ, ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ

Найбільш резонансними стали процеси з ліквідації об'єднань, котрих звинувачували у сепаратизмі. Цього року було найбільше таких за всю історію країни, що зумовлено подіями в Криму та війною на сході.

Дані про намагання ліквідувати громадські об'єднання, що наведені нижче, демонструють активність реєстраційної служби й не включають аналогічну активність прокуратури та податкової служби.

Загальна інформація реєстраційної служби¹⁹

| | 2011 ²⁰ | 2012 ²¹ | 9 міс. 2013 року ²² | 6 міс. 2014 року ²³ |
|--|--------------------|--------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Кількість позовів до суду та звернень до прокуратури за результатами перевірок громадських формувань | 54 | 49 | 1 | 3 |

¹⁹ За даними Державної реєстраційної служби України за різні роки.

²⁰ <http://www.drsv.gov.ua/file/1854>

²¹ <http://www.drsv.gov.ua/file/10496>

²² <http://www.drsv.gov.ua/show/11918>

²³ <http://www.drsv.gov.ua/show/13558>

V. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)

| | 2011 | 2012 | 9 міс. 2013 року | 6 міс. 2014 року |
|---|------|------|---------------------|---------------------|
| Кількість громадських формувань, ліквідованих за рішенням суду за результатами контролю органів юстиції | 46 | 27 | - | 26 |

У липні 2014 року Міністерство юстиції звернулося до суду про заборону Комуністичної партії України за антиконституційну діяльність²⁴. Ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва від 11 липня 2014 року було відкрито провадження в адміністративній справі № 826/9751/14 та призначено попереднє судове засідання на 22 жовтня 2014 року. Ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва від 24 липня 2014 року залучено до участі у справі в якості третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, на стороні позивачів Службу безпеки України, Всеукраїнське об'єднання «Свобода», Радикальну Партію Олега Ляшка, Громадську організацію «Воля-Громада-Козацтво», Українську республіканську партію. Однак 5 листопада 2014 року суд зупинив провадження по справі до набрання законної сили судовими рішеннями у справах:

- 1) № 826/13088/14 за позовом Комуністичної партії України до Кабінету Міністрів України про визнання протиправними та скасування пункту 1, підпункту 1 пункту 3 Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого постановою від 02 липня 2014 року № 219, у певних частинах;
- 2) № 826/13089/14 за позовом Комуністичної партії України до Кабінету Міністрів України про визнання протиправними та скасування окремих пунктів Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 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 06 квітня 2011 року № 401.

Це досить парадоксально й очевидно було зроблено з наміром затягнути процес. КПУ подала три фактично ідентичні позови, що оскаржували 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 той же Окружний адміністративний суд того ж дня прийняв рішення²⁵, в якому повністю відмовив у позові КПУ. 12 грудня було відкрито апеляційне провадження за поданою КПУ апеляцією і на середину січня 2015 року апеляція не була розглянута.

По другій справі 15 жовтня 2014 року суд виніс рішення²⁶, яким повністю відмовив КПУ в позові. 18 листопада була відхилена апеляція КПУ²⁷. Була подана касаційна скарга, однак вона ще не розглянута.

²⁴ Див. текст позову тут: <http://www.istpravda.com.ua/articles/2014/07/9/143697/>

²⁵ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41436798>

²⁶ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40949465>

²⁷ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41517157>

По третій справі Вищий адміністративний суд України 30 вересня 2014 року відмовив КПУ в позові²⁸. Це рішення можна оскаржити до Верховного суду України, де, як відомо, справи розглядаються досить довго.

Паралельно народні депутати від КПУ звернулися до Конституційного суду України з проханням розтлумачити положення законодавства, що визначає підстави для розпуску політичних партій²⁹. Однак 22 вересня КСУ відмовив у відкритті конституційного провадження через те, що депутати не вказали конкретних положень, що є незрозумілими та потребують тлумачення³⁰.

Очевидно, що судова тяганина по цим трьом справам буде тягнутися досить довго. Також потім досить довго може тривати й сам суд про ліквідацію КПУ.

13 травня Окружний адміністративний суд України задовольнив позов Міністерства юстиції України про заборону діяльності Політичної партії «Руський Блок»³¹. 17 червня суд відхилив апеляцію партії³². 8 липня Вищий адміністративний суд відкрив касаційне провадження за касаційною скаргою партії, однак відмовив у зупиненні виконання рішення щодо ліквідації партії³³. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень ця касаційна скарга ще не була розглянута. У суді були доказаними обставини закликів до вчинення дій з захоплення державної влади в Автономній Республіці Крим з боку саме відповідача — політичної партії «Руський блок» та визнання реалізації таких закликів у вигляді створення формування, яке сприяло захопленню влади.

30 квітня 2014 року Окружний адміністративний суд м. Києва заборонив діяльність політичної партії «Руська Єдність»³⁴. Суд зазначив, що дії Аксьонова С.В., як голови політичної партії «Руська Єдність», були підтримані самою партією, оскільки, саме на офіційному веб-сайті політичної партії «Руська Єдність» розміщена інформація, яка висвітлює дії політичної партії «Руська Єдність» та її голови — Аксьонова С. В., спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі, посягання на здоров'я населення. 4 вересня суд відхилив апеляцію партії³⁵ й рішення вступило в законну силу.

Загалом наведені рішення про ліквідацію політичних партій є досить обґрунтованими та відповідають, на нашу думку, стандартам прав людини. Можна навіть констатувати, що влада проводить аж надто обережну політику щодо об'єднань, котрі виступають проти базових конституційних принципів і лише у виключних випадках зверталася до суду із позовом про заборону діяльності.

²⁸ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41392020>

²⁹ Заява до КСУ доступна тут: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=252493>

³⁰ Рішення КСУ доступне тут: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=253970>

³¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38722605>

³² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39270466>

³³ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39721498>

³⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38550801>

³⁵ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40430979>

Податкова служба України та її місцеві відділення на підставі підпункту 16.1.3 пункту 16.1 статті 16 Податкового кодексу України наполегливо кожного року подають сотні позовів про ліквідацію громадських об'єднань через неподання податкових звітів. Зокрема, згідно з частиною 2 статті 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» підставою для постановлення судового рішення щодо припинення юридичної особи, що не пов'язано з банкрутством юридичної особи, є, зокрема, неподання протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону. Судова практика місцевих судів є досить різною та суперечливою. Однак позиція Вищого адміністративного суду є однозначною. Закон про громадські об'єднання визначає вичерпний перелік підстав для ліквідації громадського об'єднання, серед яких немає неподання податкових звітностей.³⁶ Незважаючи на це, вже декілька років суди отримують сотні відповідних позовів від податківців.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити належну імплементацію норм законів «Про громадські об'єднання» та «Про благодійництво та благодійні організації». Мін'юсту необхідно забезпечити розробку, внесення до парламенту та прийняття змін до законодавства у зв'язку із положеннями цих двох законів.

2. Виключити статтю 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність за керівництво чи участь у незареєстрованих об'єднаннях громадян.

3. Внести зміни до Закону України «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. Державна реєстраційна служба повинна узагальнити практику подання судових позовів щодо ліквідації політичних партій та громадських організацій та привести її у відповідність з вимогами статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини, статті 37 Конституції України та практики Європейського суду з прав людини.

5. Вищому адміністративному суду України доцільно узагальнити судову практику з питань позовів щодо ліквідації (анулювання свідоцтва про реєстрацію) політичних партій та громадських організацій.

6. Розробити та прийняти зміни до Закону України «Про політичні партії» з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів³⁷.

7. Внести зміни до Податкового кодексу України та надати можливість громадським об'єднанням здійснювати підприємницьку діяльність відповідно до Закону «Про громадські об'єднання» та одночасно зберігати статус неприбутковості.

³⁶ Див. наприклад, Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 20 березня 2014 року, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37968419>

³⁷ Див., зокрема, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, ОБСЕ, <http://www.osce.org/ru/odihr/81988>.

8. Внести організаційно-правову форму «громадська спілка» до Державного класифікатора України, класифікації організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004, затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004 р. № 97.

9. Розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України законопроект щодо внесення змін до законів України «Про громадські об'єднання» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» з метою забезпечення реєстрації громадських об'єднань та внесення їх до Реєстру неприбуткових організацій та установ за принципом єдиного вікна.

10. 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.

11. Внести зміни до Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України щодо представництва та визначити відповідні документи, які засвідчують представництво.

VI. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ¹

Право на приватність (або інакше недоторканність приватного та сімейного життя) в Україні захищено на конституційному рівні. Зокрема, стаття 32 Конституції України передбачає: «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України». Разом із тим, окремі складові права на приватність конкретизуються в спеціальних статтях Конституції: захист недоторканності житла — стаття 30 Конституції України, таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції — стаття 31 Конституції України, заборона збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди — стаття 32 Конституції України, заборона піддавати особу без її вільної згоди медичним, науковим чи іншим дослідям — стаття 28 Конституції України. Подальша деталізація передбачена в Цивільному Кодексі України та Кримінальному кодексі України. Однак на практиці правозастосування іноді розходиться з конституційними вимогами.

1. НЕГЛАСНИЙ ОБШУК, ЗОВНІШНЄ СПОСТЕРЕЖЕННЯ, ВІДЕОКАМЕРИ В ГРОМАДСЬКИХ МІСЦЯХ, ПРОСЛУХОВУВАННЯ ТЕЛЕФОНІВ

03 лютого 2014 р. Міністерство юстиції України зареєструвало Рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), прийняте 10 грудня 2013 р., яке затвердило Правила здійснення діяльності у сфері телекомунікацій (діяльність з надання послуг доступу до Інтернет)². Проект цих правил обговорювався серед провайдерів та їхніх об'єднань. Інтернет Асоціація України виступила проти запровадження цих Правил, оскільки на їхню думку, ці Правила суперечать Закону України «Про телекомунікації», який передбачає встановлення єдиних Правил здійснення діяльності у сфері телекомунікацій, а не окремих для діяльності з надання послуг доступу до Інтернет. Вони стверджують, що Правила також не враховують технологічні, юридичні та організаційні особливості надання послуг доступу в Інтернет та всупереч Закону України «Про телекомунікації» викривляють поняття оператора телекомунікацій та поширюють технологічні вимоги, які існують для операторів телекомунікацій, на інтернет-провайдерів та інших суб'єктів господарювання у сфері телекомунікацій. Так, на них було покладено обов'язок встановлювати власним коштом на своїх те-

¹ Розділ підготовлений Р. Тополевським, Центр правових та політичних досліджень «СІМ».

² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0207-14>

лекомунікаційних мережах технічні засоби, необхідні для здійснення уповноваженими органами оперативно-розшукових заходів. Метою таких заходів, на думку Інтернет Асоціації України, є створення незаконних інструментів додаткового регуляторного тиску на інтернет-провайдерів.³ У відповідь на звернення Інтернет Асоціації України НКРЗІ надіслало листа в якому відмовилася взяти до уваги будь-які зауваження Інтернет Асоціації України пославшись на відповідність цих правил законодавству⁴.

Питання функціонування відеокамер в публічних місцях, як частини системи розкриття злочинів, залишається нерегульованим. Йдеться перш за все про бажання керівництва органів внутрішніх справ встановити якомога більше відеокамер, зв'язавши їх в єдину систему за допомогою централізованого пункту управління.

Так, у Львові встановлено 24 відеокамери⁵, у Чернівцях — 34 (в області — 70)⁶, в Києві встановлено 140 відеокамер, в Запоріжжі — 42 відеокамери, а загалом в Україні встановлено 1726 камер для охорони правопорядку⁷. В рамках реформування МВС передбачається активне залучення відеокамер до контролю дотримання правил дорожнього руху⁸.

У серпні 2014 р. міністр МВС А. Аваков підписав наказ, за яким усі блок-пости навколо зони АТО найближчим часом повинні бути забезпечені відеокамерами для відеофіксації усіх транспортних засобів, що залишають зону АТО та їх пасажирів.⁹ Разом із тим відсутні будь-які законодавчі вимоги щодо порядку зберігання таких записів та порядку доступу до них¹⁰.

Відповідно до європейських стандартів¹¹ відеоспостереження може здійснюватися, проте воно повинно відповідати наступним вимогам: слід систематично позначати зони, в яких ведеться спостереження; слід утворити незалежний орган на національ-

³ Звернення ІнАУ щодо прийняття Правил здійснення діяльності з надання послуг доступу до Інтернет // <http://reklamaster.com/articles/id/46399/index.html>

⁴ Лист № 97 від 29.05.2014 НКРЗІ щодо рішення НКРЗІ «Про затвердження Правил здійснення діяльності у сфері телекомунікацій (діяльність з надання послуг доступу до Інтернет)» // <http://www.inau.org.ua/download.php?b37f90a0b5826b9e0be6192da077d062>

⁵ У міському управлінні міліції Львова запрацювала система ЛОЦМАН // http://zik.com.ua/ua/news/2014/07/18/u_miskomu_upravlinni_militsii_lvova_zapratsyuvala_systema_lotsman_507155

⁶ У Чернівецькій області за людьми стежить 70 відеокамер // http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/u_chernivec_kii_oblasti_za_ljud_mi_stezhit_70_videokamer/

⁷ Всевидящее око // <http://realgazeta.com.ua/всевидящее-око/>

⁸ Євген Захаров: Докази у справі розстрілів на Майдані знищені! // <http://pravda.if.ua/news-67230.html>

⁹ Усі блокпости по периметру зони АТО обладнають відеокамерами — МВС // <http://www.unian.ua/politics/951165-usi-blokposti-po-perimetru-zoni-ato-obladnayut-videokamerami-mvs.html>

¹⁰ Наприклад, у Франції доступ до записів стаціонарних відеокамер строго регламентовано. Ці записи зберігаються протягом 30 діб, а потім знищуються, за винятком ситуацій коли має місце кримінальний випадок. Тоді на вимогу правоохоронних органів записи зберігаються без обмеження тривалості і надаються за першою вимогою суду або органів розслідування // <http://realgazeta.com.ua/всевидящее-око>

¹¹ European commission for democracy through law (Venice commission), Opinion «On video surveillance in public places by public authorities and the protection of human rights», Adopted by the Venice commission at its 70th plenarysession (Venice, 16–17 March 2007) // [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)014-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)014-e.asp).

ному рівні для незалежного контролю щодо встановлення спостереження, а також зберігання та використання інформації про особу.

Окремим питанням залишається питання уточнення регулювання торгівлі технічними засобами отримання інформації.

Стаття 359 КК України встановлює відповідальність за незаконні придбання, збут або використання спеціальних технічних засобів отримання інформації, однак відсутня можливість визначити, що саме відноситься до таких засобів. Таким чином, створюється ситуація правової невизначеності, коли особа не може передбачити, чи її дії підпадуть під кримінальну відповідальність. А за сучасною практикою визначення цього передбачає необхідність проведення експертизи.¹²

Повідомлялося, що за два роки активного застосування працівниками СБУ цієї статті стали «шпигунами» (проти яких порушено, розслідуються чи знаходяться в судах кримінальні справи) близько трьох тисяч осіб — за купівлю в інтернет-магазинах брелоків, ручок і годинників з вбудованими відеокамерами. У зв'язку із чим громадські активісти звернулися до депутатів Верховної Ради України з проханням переглянути текст закону¹³.

Прослуховування телефонних розмов громадян представниками владних органів все ще залишається актуальною проблемою, з огляду на розшифровки телефонних розмов, які потрапляють до журналістів або самі записи — безпосередньо в інтернет. Також мала місце практика, за якою органи влади фіксували присутніх в певному місці громадян за номерами мобільних телефонів, а тоді прислали повідомлення про майбутнє їх притягнення до відповідальності за порушення «диктаторських законів» від 16 січня 2014 р.

В той же час директор з корпоративного управління і контролю «МТС Україна» О. Проживальський заявив, що повідомлення про заборону участі у заворушеннях на Майдані розсилали не оператори зв'язку, а піратські базові станції, імовірно встановлені спецслужбами, які підключились до мереж та мали сильніший сигнал, ніж стаціонарні станції.¹⁴

В січні 2014 р. до мобільних операторів надійшов запит щодо осіб, які біля Святошинського суду м. Києва заблокували автобуси з бійцями «Беркуту» з вимогою надати номери мобільних телефонів всіх осіб, що перебували біля суду в момент блокування. Мобільні оператори цю вимогу виконали¹⁵.

Однак особливої проблеми набула проблема перехоплення каналів зв'язку у зв'язку з окупацією Криму та проведенням АТО.

На початку квітня СБУ виявила нестандартні команди з боку російських комунікаторів в роботі мережі МТС в Криму. Екс-голова НКРЗІ Петро Яцук стверджував, що це нібито могло дозволити отримувати відомості про місцезнаходження українських

¹² <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1398046972>

¹³ Українцы просят нардепов отменить статью о «шпионских брелоках» // <http://vesti-ukr.com/kiev/39485-ukraincy-prosjat-nardepov-otmenit-statju-o-shpionskih-brelokah>

¹⁴ <http://www.5.ua/ukrajina/suspilstvo/item/386963-predstavnik-mts-rozpoviv-yakim-chinom-spets-sluzhbi-proslukhovuyut-abonentiv>

¹⁵ <http://fakty.ua/182721-chtoby-izbezhat-slezhki-pri-pomocshi-telefona-vyklyuchite-apparat-i-vynte-akku-mulyator-eksperty>

абонентів, номерів телефонів їхніх співрозмовників, а також переадресовувати виклики через РФ¹⁶, а в розпорядженні його відомства є докази використання МТС з метою прослуховування на користь російських спецслужб. Відповідно НКРЗІ прийняла рішення про порушення ліцензійних умов мобільним оператором,¹⁷ збираючись згодом винести рішення про повторне порушення, що дозволяло позбавити компанію ліцензії. Новий склад НКРЗІ (замість несподівано розпущеного старого) дав час до грудня для усунення недоліків і для захисту мережі від втручання ззовні¹⁸. МТС оскаржила в суді означені рішення та твердження.

10 липня 2014 р. в ефірі 5 каналу народний депутат від фракції «УДАР» Сергій Каплін заявив, що всі телефони українських солдатів прослуховуються відповідними російськими службами. Він стверджував, що «МТС і «Київстар» повністю прослуховуються Кремлем. А всі телефони, які є у солдатів, прослуховуються відповідними службами, пославшись на те, що це офіційна інформація керівництва відповідних органів сектору безпеки. В той же час МТС Україна та Київстар заперечили можливість такої ситуації.¹⁹

2. ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ТА ІДЕНТИФІКАЦІЙНІ ДОКУМЕНТИ

Відзначимо, що на сьогодні основним електронним класифікатором, на основі якого відбувається збір та обробка персональних даних громадян України органами державної влади, все ще залишається ідентифікаційний номер, що надається Державною податковою адміністрацією.

Сфера його використання виходить далеко за межі тієї мети, з якою він був запроваджений законом — податковий облік. За відсутності ідентифікаційного коду неможливо легально працевлаштуватися, отримати доступ до пенсійного забезпечення, реалізувати право на освіту, отримати стипендію чи допомогу з безробіття, оформити субсидію, відкрити банківський рахунок, зареєструвати суб'єкт підприємницької діяльності тощо. Фактично, склалася адміністративна практика свідомого порушення органами державної влади Закону України про єдиний реєстр фізичних осіб — платників податків і використання податкового номеру для інших цілей, не передбачених цим Законом.

Захист персональних даних здійснюється на підставі Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р.²⁰, яким врегульовано відносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки.

¹⁶ <http://www.capital.ua/ru/publication/31163-mts-vstretilas-s-byvshim-glavoy-nkrsi-v-sude?issue=416#ixzz3KepnM2hk>;

<http://ain.ua/2014/06/06/527393>

¹⁷ <http://www.newsru.ua/ukraine/11jul2014/mtskievstar.html>

¹⁸ <http://www.capital.ua/ru/publication/31163-mts-vstretilas-s-byvshim-glavoy-nkrsi-v-sude?issue=416#ixzz3KepnM2hk>

¹⁹ <http://www.newsru.ua/ukraine/11jul2014/mtskievstar.html>

²⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

До закону було внесено зміни 27 березня 2014 р.²¹ та 13 травня 2014 р.,²² при цьому, якщо перші зміни стали наслідком прийняття Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації», то останні зміни стосувалися перш за все змін в діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Під контроль останнього переходила сфера захисту персональних даних, а так само і усунення певних недоліків, як наприклад, повернення до закону помилково вилученого визначення згоди особи на обробку персональних даних.

7 травня 2014 року Кабінет Міністрів України видав постанову № 152 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм, його тимчасового затримання та вилучення»²³, змінену та доповнену 23.07.2014 Постановою КМУ № 288²⁴. Ця постанова поставила крапку в тривалому протистоянні з підприємством «ЄДАПС» щодо того, хто саме буде видавати закордонні паспорти громадянам України.

В такий паспорт буде імплантовано безконтактний електронний носій, який відповідає вимогам стандарту ISO/IEC 14443A щодо запису і зчитування даних та вимогам ІКАО, що встановлюються до електронних документів. Відповідно до вищезазначеного Порядку громадянину надається право отримати паспорт з безконтактним електронним носієм. Окремо передбачено, що особа внаслідок релігійних переконань може отримати паспорт для виїзду за кордон без такого носія або відмовитись від внесення інформації до такого носія. Паспорт для виїзду за кордон оформлятиметься строком на 10 років, а особам, що не досягли шістнадцятирічного віку — на 4 роки.

22 липня 2014 р. внесено зміни²⁵ до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»²⁶. Ці зміни передбачають включення до Єдиного демографічного реєстру відцифрованих за згодою особи відбитків пальців рук (у разі оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичного паспорта України, службового паспорта України, посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, проїзного документа біженця)». Разом із тим передбачено, що відцифровані відбитки пальців рук після внесення до безконтактного електронного носія вилучаються з Реєстру та знищуються.

Оглядачі відзначали наявність практики, за якою, під час оформлення закордонного паспорта старого формату, окрім передбачених за законодавством платежів на отримання закордонного паспорту, відвідувачів повідомляли про необхідність сплатити додаткові платежі. Наприклад, пропонувалося сплатити ДП «Документ» Державної міграційної служби за надання консультаційних послуг, однак без згадки про їхню

²¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1170-18/paran333#n333>

²² <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1262-18/paran13#n13>

²³ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-п>

²⁴ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-п>

²⁵ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1601-18/paran2#n2>

²⁶ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5492-17/>

необов'язковість, якщо ви від цих послуг відмовляєтесь. Тому слід особливо наголосити на необхідності запобігання такій схемі при розробці порядку видачі нових закордонних паспортів.

Попри наявність законодавства про захист персональних даних органи державної влади на практиці нерідко ігнорують їх, керуючись різними підставами.

Як повідомлялося, на початку жовтня 2014 р. МВС вчергове запропонувало Мініфранструктури здійснювати контроль за персональною інформацією пасажирів Укрзалізниці «проблемних» регіонів — Донецької, Луганської області та АР Крим. Як і в минулих спробах, МВС хоче у своїй роботі скористатися досвідом Росії і Білорусі і вносити дані проїзних документів всіх пасажирів до спеціалізованої інформаційно-пошукової системи «Розшук-Магістраль». Ці дані система «Розшук-Магістраль» в автоматичному режимі буде зіставляти з інформацією про розшукуваних осіб, хоча існує реальна загроза, що ці дані з автоматизованих систем стануть доступними «третім» особам²⁷. На сьогодні, за інформацією Укрзалізниці, інформація про пасажирів зберігається лише на квитку і не буде вноситися до бази даних²⁸.

За даними потерпілих, які наполягають на анонімності своїх повідомлень, у 2014 р. зберігалася практика збору працівниками міліції вразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, участь в програмі замісної терапії тощо).

З 01 січня 2014 року набув чинності Закон України від 03.07.2013 № 383-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних», який передбачив заміну реєстрації баз персональних даних процедурою повідомлення володільцями персональних даних Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних, які становлять особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних. Таким чином, реєстрацію баз персональних даних у Державному реєстрі баз персональних даних припинено з 1 січня 2014 року. Відповідно передбачалося, що саме Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини передаються бази персональних даних та заяви про реєстрацію баз персональних даних, подані до набрання чинності цим Законом. Відповідно, 10 січня 2014 року ДП «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України передало бази даних цього Реєстру до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.²⁹

З 1 січня 2014 року на основі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року № 224-VII Міністерство юстиції України оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті відомості з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Забезпечується безоплатний цілодобовий доступ до відомостей про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень

²⁷ Щербатюк М. Міліція хоче стежити за пасажирами Укрзалізниці // <http://tsn.ua/blogi/themes/law/miliciya-hoche-stezhiti-za-pasazhirami-ukrzaliznici-373828.html>

²⁸ Укрзалізницею виконано вимоги припису ДСЗПД України // <http://zpd.gov.ua/dszpd/uk/publish/article/64463>

²⁹ Припинено реєстрацію у державному реєстрі баз персональних даних // <http://www.informjust.ua/content/document/1035>

щодо яких судами прийняті відповідні рішення, які набрали законної сили, а також відомості про накладення дисциплінарних стягнень за корупційні правопорушення³⁰.

У березні 2014 року Верховна Рада України відмовилась відкрити Держреєстр майнових прав на нерухомість. Законопроект³¹ передбачав відкриття інформації про власників нерухомості та історію операцій з нерухомим майном: операції купівлі-продажу, успадкування, іпотек, заборони на відчуження, обтяжень. Проект закону передбачав, що «відомості, що містяться в Державному реєстрі прав про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, є відкритими і загальнодоступними, за винятком інформації з обмеженим доступом». Пропонувалося, щоб витяг з реєстру надавався «на підставі заяви будь-якої фізичної чи юридичної особи». Так само депутати відмовилися відправити відповідний проект закону на доопрацювання.³²

Очевидно, що така інформація має значне суспільне значення, причому інтереси суспільства переважають над інтересами особи. Таким чином розкриття такої інформації за допомогою прийняття відповідного закону залишається суспільним пріоритетом.

Проблемою залишаються поведження української держави з державними реєстрами, в яких збираються персональні дані різного типу.

Так, продовжує зберігатися дивовижна ситуація, коли отримання особою інформації про неї з державних реєстрів передбачає оплату, причому різну в різних реєстрах, хоча їхня підтримка здійснюється за рахунок бюджетних коштів і саме до обов'язку держави належить забезпечення надання особі зібраної про неї інформації. Тривалий час ДП «Інформаційний центр» (або інакше Держінформ'юст) був адміністратором реєстрів, які перебувають у віданні Мінюсту. Разом із тим, фактичним власником програмного забезпечення, створеного за державні кошти були фірми «Арт-мастер» і «3-Т», яким держава протягом багатьох років сплачувала роялті, як плату за користування програмним забезпеченням. За цими фактами було порушено кримінальні справи. Однак, як стверджував Андрій Богдан, колишній Урядовий уповноважений з антикорупційної політики (2010–2011 рр., 2013–2014 рр.), кримінальні справи, які стосувалися «Держінформ'юсту», припинено, а ця корупційна схема має шанси повернутися.³³

3. ТІЛЕСНИЙ АСПЕКТ ПРАВА НА ПРИВАТНІСТЬ

Такі примусові медичні процедури, як централізоване щеплення дітей, залишаються предметом для обговорення у ЗМІ, перш за все — у зв'язку із якістю вакцин для щеплення, які закупляє МОЗ. У зв'язку із цим частина батьків відмовляється їх

³⁰ Відомості з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення // <http://corrupt.informjust.ua>

³¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48589

³² Рада відмовилась відкрити держреєстр нерухомості // <http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/25/7020254/>

³³ *Юлія Лаврисяк, Андрій Богдан: Егор Соболев все знал, когда шел в «Волю»: и кто такой Деревянко, и откуда у него деньги* // <http://obozrevatel.com/politics/50197-andrej-bogdan-egor-sobolev-vse-znal-kogda-shel-v-volyu-i-kto-takoj-derevyanko-i-otkuda-u-nego-dengi.htm>

проводити, тоді як лікарі попереджують про загрозу епідемії. Так, з квітня 2014 р. новонароджені не вакцинувалися щепленням БЦЖ по всій Україні через заборону Міністерства охорони здоров'я у зв'язку з певними проблемами з ліцензіями, але вже з листопада МОЗ дозволило робити ці щеплення, з урахуванням терміну придатності, у зв'язку із чим вакцинування відновлено, в тому числі і тим дітям, які не отримали щеплення³⁴. Як стверджував т. в. о. міністра охорони здоров'я Василь Лазоришинець, запасів вакцини, використання якої було розблоковано, вистачить на півроку.³⁵ Саме тому, що ця сфера є надзвичайно чутливою, слід організувати закупівлю вакцин таким чином, щоб зняти питання як щодо якості вакцини, так й щодо її вартості.

Крім іншого, залишаються актуальними ще два питання:

- 1) чинна процедура примусового поміщення особи в психіатричну лікарню не захищає належним чином особу від свавілля;
- 2) неналежно врегульованою залишається сфера трансплантології і донорства, зокрема в частині соціального захисту донорів.

4. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

У травні 2014 року в АР Крим відбулися масові обшуки у будинках кримських татар під приводом підозри у тероризмі.³⁶

Подібні обшуки без дотримання належної процедури відбувалися і згодом. Так, у червні 2014 р. в селі Кольчугіно Сімферопольського району особи, які представилися співробітниками ФСБ, увірвалися в будівлю ісламської школи медресе та провели там обшук³⁷. За повідомленням заступника голови Меджлісу Айдера Аджимамбетова, обшук тривав протягом 4–5 годин, зокрема в особистих речах дітей, після чого особи, які проводили обшук, забрали з собою кілька комп'ютерів та старшого викладача³⁸. Також було проведено обшук в будинку кримськотатарської родини з цього ж села.³⁹

Оглядачі пов'язували ці обшуки з залякуванням кримських татар для забезпечення лояльності до нової влади.

Значну проблему становить ситуація з паспортами, що посвідчують громадянство України. Так, повідомлялося про випадки, коли перед так званим «референдумом 16 березня» у осіб, яких підозрювали в проукраїнських переконаннях, вилучали та знищували паспорти. Так само були окремі повідомлення про випадки відмови

³⁴ У Харкові почали прищеплювати дітей від туберкульозу // <http://www.city.kharkov.ua/uk/news/u-kharkovi-pochali-prisheplyuvati-ditey-vid-tuberkulozu-26031.html>

³⁵ Україна на півроку забезпечена вакциною БЦЖ // http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ukraaina_na_pivroku_zabezpechena_vaktsinoyu_btsg_1989932

³⁶ У Криму — масові обшуки у будинках кримських татар. Силовики приходили до Джемілева // <http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/15/7025463/>

³⁷ У Криму озброєні люди захопили медресе // <http://www.unian.ua/politics/932292-u-krimu-ozbroeni-lyudi-zahopili-medrese.html>

³⁸ Стали відомі подробиці захоплення кримськотатарської школи під Сімферополем // <http://www.hromadske.tv/society/stali-vidomi-podrobitsi-zakhoplennya-krimskotatars/>

³⁹ У Криму озброєні люди захопили медресе // <http://www.unian.ua/politics/932292-u-krimu-ozbroeni-lyudi-zahopili-medrese.html>

пропуску осіб з українським паспортом представниками російської влади через пункти пропуску в континентальну частину України з перекресленням паспорта та вимогою отримати паспорт громадянина РФ. Однак підтвердити чи заперечити такі повідомлення з інших джерел не вдалося.

Іншою проблемою, пов'язаною з ідентифікацією особи, є прийняття РФ законодавства, яким примусово надавалося громадянство РФ всім мешканцям Криму. Причому умови, при виконанні яких можна було відмовитися від примусового громадянства, були надмірно утруднені. 01 січня 2015 року закінчується «перехідний період», упродовж якого діють норми як російського законодавства, так і частково українського. Після закінчення цього періоду кримчани без російського паспорта і посвідки на проживання нібито зможуть перебувати на території півострова не більше 90 днів. Досить імовірно, що для кримчан, які не мають дозволу на проживання або російського паспорта, будуть закриті багато можливостей: працевлаштування, отримання ідентифікаційного номера, отримання безкоштовної медичної допомоги та освітніх послуг⁴⁰.

Окремої уваги заслуговує прийняття РФ закону, який вимагає повідомляти про наявність іншого громадянства. В той же час, на думку експертів, застосування цього закону в Криму щодо громадян України буде ускладнено, оскільки Україна не надаватиме інформацію про наявність чи відсутність такого громадянства РФ.⁴¹

Вважаємо, що Україні доцільно в майбутньому розглядати таке набуття громадянства юридично недійсним та не визнавати громадянства РФ у осіб, яким примусили обрати це громадянство в Криму примусово.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Припинити адміністративну практику протиправного використання ідентифікаційного номеру (коду) платника податків для інших цілей, не передбачених законом, припинивши також застосування поняття «персональний номер», використання якого не передбачено жодним законом.

2. Внести зміни до ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр», таким чином, щоб скоротити перелік документів, які передбачають фіксацію біометричних даних, залишивши в переліку лише закордонний паспорт, та ліквідувавши Єдиний державний демографічний реєстр у тому вигляді, в якому він передбачений в законі.

3. Внести зміни до законодавства, передбачивши оприлюднення щорічного звіту зі знеособленими даними відносно зняття інформації з каналів зв'язку в порядку проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

4. МВС має припинити невмотивований збір вразливих персональних даних про особу (інформація про політичні переконання, релігійні погляди, сексуальну орієнтацію, участь в програмі замісної терапії тощо).

⁴⁰ Скрипник О. Кримчани, незгодних з анексією, змушують брати російське громадянство // <http://ua.krymr.com/content/article/26601593.html>

⁴¹ Шаманська А. Російський закон про подвійне громадянство в Криму не діятиме // <http://www.radio-svoboda.org/content/article/25432785.html>

5. Прийняти закон та інші нормативно-правові акти, що мають захищати права пацієнтів, зокрема, у частині здійснення примусових медичних процедур і захисту конфіденційної інформації про стан здоров'я.

6. Внести зміни до законодавства і юридичної практики з тим, аби усунути суперечність між обов'язковістю щеплень для відвідування дитячих закладів і правом на освіту для дітей, батьки яких свідомо відмовляються робити такі щеплення, особливо, коли такі щеплення протипоказані дитині за медичними показами.

7. Врегулювати здійснення відеоспостереження в громадських місцях, передбачивши, серед іншого, умови зберігання та видалення записів.

8. Врегулювати здійснення відеоспостереження щодо ув'язнених осіб таким чином, щоб було дотримано баланс між вимогами безпеки і людською гідністю.

9. Розробити механізм, який би унеможливив зловживання при закупівлі вакцини для щеплень.

10. Виключити з переліку відомостей Конституційного суду України, яким надається гриф «Для службового користування», відомості щодо конституційних подань як такі, які представляють особливий суспільний інтерес і створені в рамках діяльності органів державної влади.

11. Уточнити перелік спеціальних технічних засобів отримання інформації таким чином, щоб пересічний громадянин міг самостійно передбачити, що з них належить до заборонених/дозволених засобів та зробити такий перелік адекватним до рівня розвитку новітніх технологій.

12. Визначити однозначну вартість оформлення закордонного паспорта, окремо вказавши, що за отримання закордонного паспорта не можуть стягуватися додаткові збори.

13. Прийняти Закон, який би зробив більш відкритим доступ до Держреєстру майнових прав на нерухомість, зважаючи на його суспільне значення.

14. Уніфікувати систему отримання особою інформації про неї з державних реєстрів, відмовившись від оплати за отримання інформації про себе.

15. Привести порядок збору персональних даних батьків учнів шкіл для Єдиної державної електронної бази з питань освіти (ЕДЕБО) у відповідність до Закону України «Про захист персональних даних».

16. Внести зміни в Правила здійснення діяльності у сфері телекомунікацій (діяльність з надання послуг доступу до Інтернет) з урахуванням позиції профільних громадських організацій.

VII. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Початок 2014 року характеризувався тенденціями до погіршення рівня свободи віросповідання та спробами збільшення контролю держави за діяльністю релігійних організацій з метою обмеження їх участі в суспільно-політичному житті країни. Проте після Революції Гідності та зміни керівництва країни відбулися позитивні зрушення в сфері державно-конфесійних відносин у поєднанні з появою нових загроз для релігійного миру та свободи віросповідання. Виключенням із загальнодержавного контексту стали лише ті території України, які в умовах суспільно-політичної кризи стали об'єктами агресії з боку Росії та місцем бойових дій із залученням російських військ та зброї — Автономна Республіка Крим та частина Донецької та Луганської областей, де окрім свободи думки, совісті та релігії фактично перестали забезпечуватися й інші загальноприйняті у демократичному світі фундаментальні права і свободи.

Починаючи з березня 2014 року релігійні переслідування у контрольованих про-російськими сепаратистами містах на Сході України набули жахливих масштабів та форм — вбивства та катування релігійних діячів і віруючих, захоплення культових та інших споруд (храмів, молитовних будинків, монастирів, соціальних центрів тощо) та використання їх бойовиками, у тому числі в якості вогньових позицій. Під загрозою для свого життя та здоров'я опинилися майже усі християнські громади та релігійні діячі, за виключенням Української православної церкви (Московського патріархату) та деяких інших.

У той самий час військова агресія Росії в Криму з подальшою його анексією спричинила появу складних юридичних питань, пов'язаних із неможливістю діяльності на півострові релігійних організацій, зареєстрованих згідно законодавства України. Російська влада офіційно висунула вимогу щодо перереєстрації релігійних громад у Криму відповідно до вимог законодавства Російської Федерації, входження їх до складу російських релігійних центрів та підпорядкування всіх юридичних осіб під юрисдикцію російського права.

Станом на початок 2014 року кількість релігійних організацій в Україні сягнула 37 209, з яких 35 646 — зареєстровані релігійні громади та 1653 діють без створення юридичної особи. Мережа релігійних організацій у порівнянні з попереднім роком

¹ Розділ підготовлений М. Васиним, виконавчим директором Інституту релігійної свободи. Подяка у підготовці цього розділу таким експертам: Дмитро Вовк, Віталій Грень, Олександр Заєць, Юрій Решетніков, Олександр Саган та таким організаціям: Інститут релігійної свободи, Інститут філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України.

зросла незначно — на 0,5% (на 214 релігійних організацій), що майже дорівнює кількості, на яку зменшилось число незареєстрованих релігійних громад².

В Україні зареєстровано 89 центрів релігійних об'єднань та 295 управлінь, єпархій, дієцезій тощо, які згідно державної статистики представляють біля 50 конфесійних напрямків³. Функціонує 369 місій, 83 братства, 206 духовних навчальних закладів, 13 104 недільних школи. У 500 монастирях чернечий послух несуть 6917 ченців. Згідно офіційної статистики, на сьогодні релігійними справами опікуються 32 456 священнослужителів, що на 1143 більше, ніж минулого року, з яких іноземцями є 760 осіб.

В умовах, коли згідно соціологічних опитувань більшість українців вважають себе християнами, релігійна ситуація в Україні характеризується відсутністю домінуючої церкви. За роки незалежності держави поліконфесійність утвердилася як ознака багатоманіття релігій, культур і мов в українському суспільстві. Цей факт є позитивним чинником у процесі забезпечення свободи совісті та віросповідання, а також протидії окремим проявам дискримінації на релігійному ґрунті.

В залежності від регіону підтримкою значної частини місцевого населення користуються різні церкви та релігійні організації. Водночас і надалі спостерігаються випадки більш лояльного ставлення до одних конфесій та упередженого — до інших з боку окремих представників місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування. Певною мірою це обумовлено тим, що раніше представники найвищого керівництва держави публічно ототожнювали себе з якоюсь однією конфесією, ігноруючи при цьому принцип світськості або нейтральності держави по відношенню до всіх релігійних організацій, дотримання якого-було би корисним в умовах поліконфесійності українського суспільства. Концепція державно-конфесійних відносин України більш чітко тлумачить конституційний принцип відокремлення держави і церкви, але цей проект вже понад 10 років залишається без належної уваги Верховної Ради та Уряду, незважаючи на його схвалення Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій⁴.

Протягом 2014 року на розгляді парламенту знаходилося біля 30 законопроектів, які стосувалися питань діяльності релігійних організацій, свободи думки та віросповідання. Однак переважна більшість з цих проектів не пройшла розгляду навіть у першому читанні, хоча чимало з них здобули підтримку релігійної спільноти та могли би суттєво поліпшити законодавство України у сфері державно-конфесійних відносин. Відтак, з обранням Верховної Ради України VIII скликання усі ці законодавчі ініціативи визнаються відхиленими, і новообраний депутатський корпус буде працювати у цій сфері з чистого аркушу.

² 2013 рік був несприятливим для розвитку Церков та релігійної діяльності — статистика: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1407:1&catid=34:ua&Itemid=61&lang=uk

³ Звіт про мережу церков і релігійних організацій в Україні станом на 01.01.2014 року (Форма 1), затверджений Наказом Міністерства культури України від 19.03.2014 року № 167: <http://risu.org.ua/ua/index/resources/statistics/ukr2014/55893/>

⁴ Концепція державно-конфесійних відносин України (проект) // Журнал «Національна безпека і оборона». — № 8 (92). — К., 2007: http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD92_ukr.pdf

Розроблена Інститутом законодавчих передбачень і правової експертизи, доопрацьована Центром Разумкова за участі представників релігійних організацій, експертів, парламентарів.

2. СВОБОДА СПОВІДУВАТИ РЕЛІГІЮ ЧИ ВІРУВАННЯ

Як відзначалося у звітах правозахисників за попередні роки, в Україні достатньою мірою свободу релігії можуть реалізувати громадяни усіх віросповідань. Незважаючи на те, що Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» потребує вдосконалення та приведення у відповідність до потреб сучасних суспільних відносин, на його основі сформувалися сприятливі умови для розвитку та щорічного зростання мережі релігійних організацій. Проте відсутність загальнодержавної політики в сфері свободи віросповідання, ефективної системи державних органів у справах релігій та законодавчого закріплення демократичної моделі взаємовідносин держави і релігійних організацій, замість радянського тоталітарного бачення ролі церкви в суспільному житті, призводять до ускладнень у реалізації свободи віросповідання, особливо на місцевому рівні.

Найбільш позитивним зрушенням 2014 року експерти визначають конституціоналізацію Церкви як реального, а не умовного інституту громадянського суспільства під час подій Майдану взимку 2013–2014 років⁵. Висловлена різними церквами і релігійними організаціями суспільно-політична позиція уперше настільки контрастувала з офіційною позицією держави. Це створює не лише передумови для відчуття церквами власної суб'єктності, яка не заснована на наближеності до державних інститутів, але і об'єктивно зміцнює світськість, що є передумовою релігійної свободи у поліконфесійному суспільстві та складовою верховенства права.

Активною також була позиція церков і релігійних організацій на міжнародному рівні у представленні об'єктивної інформації про стан свободи думки, совісті та віросповідання, характер міжрелігійних та міжнаціональних відносин, мовну ситуацію в Україні. Це було особливо важливо, коли сепаратистські рухи в Криму і на Донбасі, що супроводжувалися військовою агресією Росії, стали виправдовуватися російськими ЗМІ нібито наявними в Україні утисками російської мови, культури та московського православ'я. Для пошуку шляхів примирення, порозуміння та деескалації релігійної нетерпимості на Донбасі делегація Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій взяла участь у міжконфесійному круглому столі в Осло (Норвегія), де відбувся діалог з релігійними діячами Росії⁶. Перед цим подібний діалог лідерів українських і російських євангельських церков відбувся в Єрусалимі (Ізраїль).

2.1. Організація й проведення релігійних мирних зібрань

Спроби посилити контроль влади за діяльністю релігійних організацій вперше публічно проявилися у листі Міністерства культури України до глави Української Греко-Католицької Церкви від 03.01.2014 року⁷. Міністерство заявило, що

⁵ Збірник «Майдан і Церква. Хроніка подій та експертна оцінка»: <http://tomainstytut.org/news/prezen-taciya-knigi-majdan-i-cerkva>

⁶ Встреча в Осло: діалог вместо пропаганды: <http://mvasin.org.ua/2014/10/916>

⁷ Мінкультури вважає порушенням закону молитви і релігійні обряди Церков на Євромайдані: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1318:1&catid=34:ua&Itemid=61&lang=uk

релігійна діяльність священників під час мирних протестів на Майдані Незалежності у Києві здійснюється з «порушенням вимог законодавства України про свободу совісті та релігійні організації». Під цим розумілися вимоги застарілої норми частини 5 статті 21 Закону щодо необхідності отримання дозволів у місцевої влади за 10 днів до бажаної дати проведення публічного мирного заходу релігійного характеру.

Така позиція Мінкультури як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері релігії була не тільки непрофесійною з огляду на те, що священники під час мирних протестів на Майдані відігравали важливу миротворчу місію, запобігаючи насиллю та кровопролиттю, але й неправовою⁸. По-перше, священники під час акцій протесту задовольняли релігійні потреби їх учасників або самі виступали як учасники протестів, проте не проводили власних окремих заходів. По-друге, норма про дозвільний порядок публічних мирних зібрань релігійного характеру суперечить положенням статті 39 Конституції України, де закріплено повідомний порядок їх організації.

Це наочний приклад того, що прийняті у жовтні 2012 року резонансні правки до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (в тому числі до ч. 5 статті 21) хоча й, на перший погляд, не несли в собі суттєвих загроз, проте згодом були використані режимом Януковича проти релігійних організацій⁹. Таким чином, усе більшої актуальності набувають ініціативи щодо вилучення цієї застарілої норми з тексту Закону, що було запропоновано у законопроектах № 2508а та № 2508а-1 «Про свободу мирних зібрань», які Верховна Рада VII скликання так і не розглянула.

Більш того, у розпал протестів на київському Майдані тодішня провладна більшість у парламенті 16 січня 2014 року з грубими порушеннями процедури ухвалила резонансні «диктаторські закони». Зокрема, Закон № 721-VII містив доповнення до статті 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» такого змісту: «Здійснення релігійною організацією екстремістської діяльності заборонено»¹⁰. Очевидно, що запровадження такого роду заборони в умовах відсутності в законодавчому полі України визначення поняття екстремізму та санкцій за таку діяльність свідчило про намір режиму Януковича використовувати цю норму як засіб тиску та обмеження активної участі релігійних організацій у суспільно-політичному житті країни. 28 січня, під тиском громадськості, зазначені закони були визнані такими, що втратили чинність¹¹.

⁸ Експерт: з юридичного боку позиція Мінкультури щодо УГКЦ має суттєві вади: http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/comments/54913/

⁹ Відкритий лист громадських організацій та активістів до Президента України В. Ф. Януковича щодо необхідності ветоувати законопроект № 10221 задля недопущення обмеження свободи віросповідання в Україні: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1140:1&catid=50:zv&Itemid=78&lang=uk

¹⁰ Закон України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» від 16.01.2014 року № 721-VII: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/721-18>

¹¹ Закон України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 28.01.2014 року № 732-VII: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/732-18>

2.2. Релігійна толерантність та міжцерковні конфлікти

Анексія Криму, активні бойові дії на сході України на ідеологічному ґрунті релігійно-геополітичного «Руського світу» та за участі батальйону «Руська Православна Армія», а також відсутність своєчасної реакції на це з боку керівництва РПЦ та УПЦ (МП), змінили суспільну думку українців. Громадськість різко негативно поставилася до агресивних дій російської влади та релігійного підґрунтя, яке використовувалося сепаратистами на Сході України для виправдання переслідувань християн інших конфесій, що не належать до Московського патріархату. Для деяких політиків, місцевих підприємців, громадських активістів та священиків зростання патріотизму серед української громадськості стало приводом для реалізації намірів по зміні канонічної юрисдикції православних громад УПЦ (МП) в різних областях України з метою їх переходу у канонічне підпорядкування УПЦ КП.

Хоча згідно статті 8 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» держава визнає право релігійної громади на вільну зміну підлеглих у канонічних і організаційних питаннях будь-яким діючим в Україні та за її межами релігійним центрам (управлінням), занепокоєння викликають факти застосування політичного, економічного або релігійного тиску у процесах переходу православних громад з однієї конфесійної юрисдикції в іншу. Подібні випадки спостерігалися і раніше — за різних урядів і президентів, проте цього року їх кількість суттєво збільшилася на фоні складної суспільно-політичної ситуації.

Поява нових або роздмухування старих гарячих точок конфліктності у міжправославних стосунках, подекуди супроводжувалося захопленнями храмів, тиском і залякуванням віруючих, обмеженням можливостей для проведення богослужінь вірними УПЦ (МП) у низці областей України. За даними Керуючого справами УПЦ (МП) митрополита Антонія:

«На сьогодні захоплено 10 храмів. Це храми в Рівненській, Волинській, Тернопільській та Львівській областях»¹². У свою чергу речник УПЦ КП архієпископ Євстратій відзначив: «Розповсюджуються різного роду плітки про Київський патріархат, що нібито ведеться агресивна діяльність проти Московського патріархату, що нібито хтось планує захоплювати храми. Усе це є неправдою. Якщо громада хоче вийти з Московського патріархату і приєднатися до Київського, її у цьому ніхто не має права обмежувати»¹³.

Ці факти свідчать про загрозу загострення міжцерковного протистояння, яке Україна переживала у першій половині 90-х років ХХ століття.

У значній кількості випадків таке протистояння відбувається за фактичного самоусунення органів влади та місцевого самоврядування, а досить часто — за

¹² Управляющий делами УПЦ митрополит Антоний: Мы слышим неприкрытые призывы к агрессии в адрес канонического православия:

<http://news.church.ua/2014/10/13/upravlyayushhij-delami-upc-mitropolit-antonij-my-slyshim-neprikrytye-prizyvy-k-agressii-v-adres-kanonicheskogo-pravoslaviya/>

¹³ Владика Євстратій про єднання Церков і руку Москви:

<http://www.cerkva.info/uk/news/visti/5802-vysokyval.html>

фактичного підбурювання до такого протистояння з боку органів місцевого самоврядування. У відповідь на це Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк за результатами зустрічі з членами ВРЦіРО доручив очільникам МВС, Мінкультури, Київської міської та обласних державних адміністрацій *«невідкладно вжити заходів для недопущення загострення міжконфесійних відносин, зокрема захоплення культових споруд»*¹⁴.

Одним із позитивних прикладів мінімізації та залагодження міжправославних конфліктів можна назвати підписання у Рівному 13 листопада 2014 року Меморандуму про єдину Україну та єдину Українську помісну православну церкву між місцевими керівниками УПЦ (МП), УПЦ КП, УГКЦ та УАПЦ. У документі серед іншого зазначено про те, що:

*«Всі православні Церкви Рівненської області засуджують розпалювання міжрелігійної ворожнечі і захоплення православних храмів однієї конфесії іншою» та «не заперечують релігійне волевиявлення жителів Рівненщини щодо конфесійної належності згідно із законом України „Про свободу совісті та релігійні організації“»*¹⁵.

Позитивно можна оцінити також створення у Міністерстві культури України спеціалізованої Робочої групи з питань врегулювання актуальних міжцерковних конфліктів. До її складу увійшли представники УПЦ (МП) та УПЦ КП, фахівці-урядовці та експерти.

Загалом зазначена ситуація свідчить про те, що в Україні бракує загальнодержавної політики у сфері державно-конфесійних відносин та ефективної системи державних органів у справах релігій, які б слугували недопущенню ескалації такого роду міжцерковних конфліктів, вживали заходів оперативного реагування із залученням правоохоронних органів та всебічно вивчали такі конфліктні ситуації перед тим, як реєструвати зміни до статутів релігійних громад, які вирішили змінити свою канонічну підлеглість.

2.3. Статус юридичної особи для релігійних організацій

Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» не зобов'язує релігійні громади реєструватися для провадження своєї діяльності в якості юридичної особи, дозволяючи діяти без повідомлення органів влади про своє створення.

Водночас досі актуальним залишається багаторічне питання неузгодженості процедури реєстрації статутів (положень) релігійних організацій, передбаченої статтею 14 базового Закону, та процедури їх державної реєстрації як юридичних осіб з подальшим внесенням даних до Єдиного державного реєстру, передбаченої Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». Ці дві процедури жодним чином не взаємопов'язані між собою у законодавстві Украї-

¹⁴ Яценюк доручив міністрам активніше співпрацювати з Церквами у соціальній сфері: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1471:1&catid=34:ua&Itemid=61&lang=uk

¹⁵ На Рівненщині історична подія: різні конфесії підписали Меморандум про Українську помісну церкву. Московський патріархат засудив агресію Росії: http://www.rivnepost.rv.ua/lenta_msgshow.php?id=5600

ни. Тому по факту досі залишається кілька тисяч релігійних організацій, які діють зі статусом юридичної особи, проте не пройшли державну реєстрацію та не подали дані про себе до Єдиного державного реєстру.

У 2012–2013 роках Міністерство юстиції України разом із Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій та Інститутом релігійної свободи розробили законопроект, спрямований на спрощення процедури набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи шляхом запровадження принципу «єдиного вікна» за зразком реєстрації громадських організацій. Проте дана законодавча ініціатива так і не була подана на розгляд Уряду та Верховної Ради¹⁶.

Існують і місцеві особливості реєстрації статутів (положень) релігійних громад. Багато років залишається невирішеною проблема з реєстрацією релігійних громад у Києві. З невідомих причин відповідний структурний підрозділ Київської міської державної адміністрації вимагає від засновників релігійної громади вказувати у назві приналежність до конкретного району міста. У подальшому такого роду територіальні обмеження у назві релігійної громади спричиняють складнощі у взаємовідносинах з іншими органами влади та юридичними особами.

Час від часу актуалізується дискусія навколо доцільності надання статусу юридичної особи для самого релігійного об'єднання, а не релігійного центру (управління), як є на сьогодні. Однак позиції провідних релігійних об'єднань та експертів з цього приводу є різними.

Судові справи щодо оскарження відмови у реєстрації релігійних організацій демонструють непропорційність втручання держави у питання свободи віросповідання, коли і адміністративна, і судова практика побудовані на тому, що питання реєстрації релігійних організацій поставлено у залежність від вирішення державними інститутами, чи має певна доктрина (віровчення) релігійний характер, чи ні. Це пов'язано із тим, що органи державної влади з метою недопущення реєстрації псевдо-релігійних організацій воліють ускладнити саму процедуру реєстрації, ігноруючи при цьому потребу в постійному моніторингу діяльності зареєстрованих релігійних організацій для своєчасного реагування у разі виявлення порушень законодавства.

Яскравим прикладом необхідності оптимізації роботи державних органів може слугувати реєстрація Управлінням культури Черкаської ОДА релігійної громади «Божичі» у травні 2014 року. Невдовзі громадські активісти виявили, що зазначена громада не тільки подала недостовірні дані про свою віросповідну належність, але вже довгий час здійснює шкідливу для здоров'я громадян окультну діяльність, надаючи при цьому оплатні послуги.

Таким чином, система державних органів у справах релігій потребує реформування, включно з підвищенням якісного рівня підготовки чиновників і належної кількості фахівців-професіоналів, відновлення регіональної структури державного органу у справах релігій та налагодження її взаємодії з центральним апаратом.

¹⁶ Мін'юст погодився з пропозиціями Всеукраїнської Ради Церков щодо законодавчих змін:
http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1076:1&catid=34:ua&Itemid=61&lang=uk

3. СОЦІАЛЬНА ТА БЛАГОДІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Активізація соціальної та благодійної діяльності релігійних організацій для задоволення потреб постраждалих під час акцій протесту на Майдані, внутрішньо переміщених осіб з АР Крим і сходу України, забезпечення Збройних Сил України та надання гуманітарної допомоги мешканцям на підконтрольних сепаратистам територіях Донбасу загострили раніше існуючі проблеми нормативного регулювання благодійництва та гуманітарної допомоги¹⁷.

Ліквідація наприкінці 2012 року Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України на користь Міністерства соціальної політики України, на думку релігійних організацій, суттєво ускладнила процес розмитнення гуманітарних вантажів і створила корупційні чинники. Складнощі виникають також з документуванням фактів розподілу гуманітарної допомоги, персоніфікації отримувачів гуманітарної допомоги та вимогами щодо виконання функцій податкових агентів щодо них у певних випадках.

У якості заходів оперативного характеру дорученням Прем'єр-міністра України від 13 жовтня 2014 року № 102 на Міністерство соціальної політики покладено завдання:

«Вжити невідкладних заходів для прискорення оформлення вантажів з гуманітарною допомогою, що отримуються релігійними організаціями, для подальшого розподілу в районах проведення АТО та серед тимчасово переміщених осіб». Водночас Державній службі з надзвичайних ситуацій разом із Мінсоцполітики доручено «налагодити ефективну співпрацю з релігійними організаціями з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням тимчасово переміщених осіб»¹⁸.

Крім цього, до нерівності умов діяльності релігійних організацій призводять такі законодавчі норми, коли парламент замість прийняття універсальної норми віддає на розсуд місцевих органів влади вирішення питань про зменшення ставок певних видів податків або тарифів на комунальні послуги.

Як приклад, згідно пункту 265.4.2 Податкового кодексу України місцеві ради можуть встановлювати додаткові пільги з запровадженого віднедавна податку на об'єкти житлової нерухомості, що перебувають у власності релігійних організацій. Однак у той час, коли Київська міська рада у рішенні від 03.07.2014 року відмовила всім релігійним організаціям у будь-якому послабленні податкового тягаря на житлову нерухомість (гуртожитки семінарій, монастирі тощо), Мукачівська міська рада Закарпатської області у рішенні від 26.12.2013 року № 1018 затвердила перелік з 4-х релігійних організацій — дієцезія, парафія, жіночий монастир РКЦ та монастир УПЦ (МП), які звільнені від сплати податку на нерухоме майно. Водночас, Богодухівська

¹⁷ Уряд ускладнив ввезення гуманітарної допомоги в Україну, зокрема на адресу церков:
http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1198:1&catid=34:ua&Itemid=61&lang=uk

¹⁸ Яценюк доручив міністрам активніше співпрацювати з Церквами у соціальній сфері:
http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1471:1&catid=34:ua&Itemid=61&lang=uk

міська рада Харківської області у рішенні від 31.01.2014 року № 1752-VI ухвалила звільнити усі релігійні організації стовідсотково від сплати цього податку.

Таким чином, у деяких містах і селах релігійні організації можуть скористатися зменшенням податкового тягаря чи комунальних тарифів, а в інших — змушені платити на рівні з комерційними структурами. Порушенням рівності релігійних організацій можна вважати випадки, коли органи місцевого самоврядування встановлюють податкові чи тарифні знижки лише для деяких релігійних організацій, а не для всіх.

4. АЛЬТЕРНАТИВНА (НЕВІЙСЬКОВА) СЛУЖБА

Розпочата у березні 2014 року, вперше в історії України, мобілізація військово-зобов'язаних громадян засвідчила відсутність правового механізму забезпечення конституційної гарантії про заміну альтернативною (невійськовою) службою військового обов'язку, якщо його виконання суперечить релігійним переконанням громадянина (ч. 4 ст. 35 Конституції).

У статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» визначено категорії військовозобов'язаних осіб, які не підлягають призову на військову службу під час мобілізації. Серед них зазначені також *«інші військовозобов'язані або окремі категорії громадян у передбачених законами випадках»*. Проте на практиці Генеральний штаб Міноборони України та військові комісаріати вважали, що до таких випадків не відносяться ті, що передбачені Законом України «Про альтернативну (невійськовою) службу»¹⁹.

Відтак, протягом 2014 року мали місце факти призову на військову службу у рамках мобілізації таких категорій віруючих громадян, які:

- 1) проходили раніше альтернативну (невійськовою) службу, мали би бути знятими з військового обліку та звільнені від призову на військові збори відповідно до статті 24 Закону України «Про альтернативну (невійськовою) службу»;
- 2) набули релігійних переконань після проходження строкової військової служби, належать до діючих згідно із законодавством України релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю, та подали у 7-денний термін заяву про звільнення від призову на військові збори відповідно до ч. 2 статті 9 Закону України «Про альтернативну (невійськовою) службу»;
- 3) є священнослужителями, які займають посаду в одній з зареєстрованих релігійних організацій, незважаючи на норму щодо звільнення їх від військових зборів у статті 30 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Представники Міноборони, Мін'юсту, Мінкультури та військові комісаріати пристали на позицію неможливості застосування норм Закону України «Про альтерна-

¹⁹ Про це зазначено у листі Генерального штабу Міністерства оборони України від 07.08.2014 року № 322/2/6735 у відповідь на звернення ГО «Інститут релігійної свободи».

тивну (невійськову) службу» навіть за принципом аналогії права. Посадовці розрізняли призов на мобілізацію та призов на військовій збори як термінологічно різні поняття, хоча мобілізаційний призов у більшості випадків полягав саме у спрямуванні призовників на військові навчання з подальшим відправленням на військову службу.

У підсумку, практика порушення конституційного права віруючих громадян на альтернативну (невійськову) службу в умовах, коли військовий стан в Україні не було оголошено, пояснювалася урядовцями та військовим командуванням відсутністю законодавчого врегулювання цього питання в умовах мобілізації. При цьому Мінкультури України додало, що роботу із законодавчого врегулювання цього питання *«передбачається здійснити після стабілізації суспільно-політичної ситуації в Україні»*²⁰.

5. ДІЯЛЬНІСТЬ СВЯЩЕНИКІВ-КАПЕЛАНІВ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

2 липня 2014 року Кабінет Міністрів України видав розпорядження № 677-р про створення служби військового духовенства (капеланської служби) у Збройних Силах, Національній гвардії та Державній прикордонній службі України. Відповідні положення доручено розробити Міністерству оборони, Міністерству внутрішніх справ та Адміністрації Державної прикордонної служби України. Зазначена ініціатива Уряду є кроком до нормативного упорядкування тої діяльності, яку протягом багатьох років священники-капелани здійснюють на добровільних засадах, шляхом впровадження позитивного світового досвіду задоволення релігійних потреб військово-службовців.

Передбачається, що священнослужителі, які запропоновані релігійними організаціями та успішно пройшли відбір, будуть працевлаштовані з укладенням відповідних трудових договорів у підрозділах Збройних Сил, Національної гвардії та Державної прикордонної служби та належати до персоналу цих військових формувань. Ініціативу з розробки положення про капеланську службу взяло на себе Міністерство оборони України, яке залучило до відповідної робочої групи також представників зацікавлених церков і релігійних організацій, Нацгвардії та експертів Інституту релігійної свободи.

29 серпня Рада у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони України, що складається з представників 7 церков і релігійних організацій, схвалила розроблений проект Положення про службу військового духовенства (капеланства) у Збройних Силах України. Очікується, що найближчими часом це Положення буде затверджене Міністерством оборони України після проходження необхідних відомчих погоджень.

Основним завданням військових священників-капеланів буде забезпечення душпастирської опіки військовослужбовців і резервістів Збройних Сил, Національної

²⁰ Про це зазначено у листі Міністерства культури України від 11.08.2014 року № 2567/18/13-14 у відповідь на звернення Ради Євангельських Протестантських Церков України.

гвардії та Державної прикордонної служби. Відповідно до орієнтовних розрахунків для душпастирської опіки військовослужбовців Збройних Сил України потрібно до 180 військових священників (капеланів), з якими планується укласти трудові контракти. Також проект Положення передбачає залучення позаштатних священників для задоволення релігійних потреб військових²¹.

На думку експертів, з одного боку, релігійні потреби військовослужбовців (особливо тих, що перебувають у зоні АТО) можуть бути забезпечені шляхом призначення у відповідний підрозділ капелана. З іншого боку, відсутність міцної світської традиції в Україні створює ризик порушення прав тих військовослужбовців, які опиняться у релігійній меншості або взагалі є релігійно байдужими. Зокрема, йдеться про загрозу тиску на таких осіб з боку командирського складу (подібний випадок розглядався Страсбурзьким судом у справі «*Lariccic та інші проти Греції*» 1998 р.) або зловживань з боку самих капеланів. Тому урядовим структурам та зацікавленим релігійним організаціям слід відслідковувати особливості конституювання капеланської служби в Україні, щоб військово командування та капелани дотримувалися задекларованих у проекті Положення принципів заборони прозелітизму, поваги до релігійних або атеїстичних переконань кожного військовослужбовця, добровільності надання душпастирської опіки.

Доцільним також видається врегулювання діяльності капеланів у різних сферах суспільного життя (військові формування, місця позбавлення волі, медичні заклади) шляхом ухвалення окремого закону або змін до існуючого законодавства. Це пов'язано з тим, що по багатьох питаннях функціонування капеланської служби бракує законодавчої основи для ухвалення підзаконних або відомчих актів. У цьому контексті корисними є напрацювання законопроекту № 3143 «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо запровадження інституту священнослужителів (капеланів) у військових, правоохоронних органах), який не дійшов до розгляду Верховною Радою VII скликання.

6. ДУХОВНІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ ТА РЕЛІГІЙНЕ ВИХОВАННЯ

1 липня 2014 року парламент ухвалив нову редакцію Закону України «Про вищу освіту», який змінив відношення до ролі релігійних організацій в освітньому процесі, залишивши у минулому радянські атеїстичні підходи²². Можливість державного визнання дипломів вищих духовних навчальних закладів вирішує проблему зрівняння в соціальних правах їх студентів, випускників, наукових і науково-педагогічних працівників.

Стаття 3 Закону відкриває можливість для релігійних організацій брати участь у процесі наданні вищої освіти в частині функціонування вищих духовних навчаль-

²¹ Рада при Мініборони схвалила Положення про капеланську службу у Збройних Силах України: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1458:1&catid=34:ua&Itemid=61&lang=uk

²² Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 року № 1556-VII: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1390213931836990>

них закладів. У питаннях управління вищим духовним навчальним закладом статті 13, 42, 44 Закону логічно відсилають до особливостей, передбачених Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Новаціями є положення статті 24 нової редакції Закону, які передбачають можливість ліцензування вищих духовних навчальних закладів, які бажають вносити інформацію про видані ними власні дипломи про вищу освіту до Єдиної державної електронної бази з питань освіти. При цьому вищі духовні навчальні заклади, які бажають видавати дипломи державного зразка, отримали право пройти процедуру акредитації освітньої програми.

Прикінцеві та перехідні положення Закону про вищу освіту прирівняли до документів державного зразка дипломи про вищу освіту, наукові ступені та вчені звання викладачів (педагогічних і науково-педагогічних працівників) і членів спеціалізованої вченої ради, видані вищими духовними навчальними закладами, які пройшли в установленому законодавством порядку процедури ліцензування та акредитації освітньої програми за спеціальністю «Богослов'я». Передбачена можливість створення та діяльності аспірантури, докторантури, власної спеціалізованої вченої ради за галуззю знань «Богослов'я».

Закон передбачає, що із залученням представників релігійних організацій будуть прийняті нові нормативно-правові акти та внесені зміни до чинних з метою правового та інституційного забезпечення зазначених новацій. Такі зміни можна дійсно вважати проривом у сфері законодавчого врегулювання розвитку богословської освіти та науки в Україні, функціонування духовних навчальних закладів та державного визнання дипломів їх випускників.

Водночас, Верховна Рада VII скликання залишила без уваги законопроект № 2051 щодо надання релігійним організаціям права засновувати загальноосвітні та інші навчальні заклади державного стандарту освіти, незважаючи на його підтримку Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій. Існуюче нині законодавство фактично, з одного боку, дискримінує релігійні організації порівняно з іншими юридичними особами (громадськими об'єднаннями, благодійними організаціями, комерційними організаціями), які мають таке право. З іншого боку, залишається без правового механізму реалізації гарантована міжнародними документами свобода батьків забезпечувати релігійне і моральне виховання своїх дітей відповідно до своїх власних переконань, зокрема у релігійних школах і дошкільних закладах, діяльність яких широко поширена в демократичних країнах Європи²³.

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству юстиції України разом із Міністерством культури України розробити стратегію захисту та відновлення порушених прав на свободу совісті та віросповідання на тимчасово окупованій території

²³ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Міжнародний документ ООН від 16.12.1966 р.: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043

АР Крим та в зоні проведення АТО на сході України, яка повинна включати практичні заходи і рекомендації для українських громадян та релігійних організацій щодо методології документування порушень і завданих збитків, оформлення заяв до міжнародних інституцій та моніторингових місій, підготовки позовів до Європейського Суду з прав людини.

2. Верховній Раді України прийняти у якості закону проект Концепції державно-конфесійних відносин України, схвалений Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій.

3. Кабінету Міністрів України доручити профільним міністерствам із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити та підготувати для розгляду Верховною Радою України законопроекти щодо таких законодавчих змін:

- 1) про спрощення набуття статусу юридичної особи для релігійних організацій шляхом запровадження принципу «єдиного вікна»;
- 2) про заміну антиконституційних положень норми ч. 5 статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо вимоги отримання дозволів для організації публічних мирних зібрань релігійного характеру за 10 днів до бажаної дати іншими положеннями, які будуть відповідати статті 39 Конституції України та загальній практиці проведення мирних зібрань іншими інститутами громадянського суспільства;
- 3) скоротити перелік контролюючих органів, визначений у статті 29 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», та покласти функції державного контролю за додержанням законодавства про свободу совісті та релігійні організації на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері релігії, Раду міністрів АР Крим та обласні, Київську і Севастопольську міські державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

4. Кабінету Міністрів України реформувати систему державних органів у справах релігій, що має передбачати відновлення центрального органу виконавчої влади у справах релігій і національностей та його регіональної структури, налагодження взаємодії між регіональними підрозділами та центральним апаратом цього органу, а також підвищення якісного рівня підготовки чиновників і належної кількості фахівців-професіоналів. При цьому доречно поширити компетенцію центрального органу виконавчої влади у справах релігій на прийняття рішень щодо визнання гуманітарною допомогою відповідних вантажів, що отримують релігійні організації в рамках своєї соціальної та благодійної діяльності.

5. Органам місцевого самоврядування дотримуватись такого підходу у нормотворчій діяльності, який би забезпечував рівність умов діяльності для усіх релігійних організацій без надання преференцій лише окремим конфесіям, зокрема під час ухвалення рішень про встановлення знижених податкових ставок та комунальних тарифів.

6. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству культури України разом із Міністерством оборони України із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити та підготувати для розгляду Верховною Радою України проект закону про забезпечення права громадян України на заміну альтернативною

(невійськовою) службою військового обов'язку в умовах мобілізації та/або військового стану, якщо його виконання суперечить релігійним або іншим переконанням громадянина.

7. Кабінету Міністрів України доручити Міністерству оборони України, Міністерству внутрішніх справ України та Адміністрації Державної прикордонної служби України із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити та підготувати для розгляду Верховною Радою України проект закону щодо запровадження інституту військового духовенства (капеланської служби) у військових та правоохоронних органах.

VIII. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

У висновках до доповіді за 2013 р., вже йшлося про те, що «державі бракує системного підходу до протидії дискримінації». Тоді як громадянське суспільство почало будувати партнерські взаємозв'язки та вибудовувати системну роботу із вирішення проблеми дискримінації², державні органи все ще намагаються заперечувати існування проблеми дискримінації та не визнають свою роль в процесі запобігання їй, так само, як і власну відповідальність за незахищеність громадян. Єдина інституція, яка не лише декларує, але й проводить системну роботу у цьому напрямку та відкрита до співпраці із громадянським суспільством — це офіс Уповноваженого ВР з прав людини.

Також в минулорічній доповіді ми відзначали, що загалом створення антидискримінаційного закону та подальший розвиток практики в цьому напрямі відбувається, в першу чергу, через прагнення держави до виконання своїх зобов'язань перед Європейським Союзом, зокрема — через намагання наблизити отримання безвізового режиму. Проте цей потужний стимул одночасно породжує значну формальність у підходах до реалізації зобов'язання забезпечити законодавче та практичне виконання принципу рівності та недискримінації, наразі відсутнє визнання з боку держави проблеми дискримінації та масштабів її поширення.

В своїй третій періодичній доповіді щодо виконання Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму (ПДЛВ) наприкінці 2013 року, Європейська Комісія серед перешкод до переведення на другу фазу виконання плану зазначила³, серед іншого, недоліки антидискримінаційного закону та необхідність його подальшого зміцнення. Зважаючи на блокування депутатами Верховної Ради законопроекту № 2342 щодо змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» протягом 2013 року та подальші події в Україні, законопроект врешті-решт був технічно знятий з розгляду як такий, що не пройшов першого читання. Публічно проголошеною причиною, через яку більшість депутатів відмовлялася від голосування за законопроект № 2342, стало включення сексуальної орієнтації до переліку захищених ознак, закріплених у Кодексі законів про працю України. Попри вимоги з боку Європейської Комісії, Ради Європи, національних експертів та суспільну нагальність питання, депутати не змогли пересилити власну гомофобію та проголосувати за цей законопроект. Навпаки, намагаючись виправдати бездіяльність, заперечуючи необхідність розвитку законодавства в сфері захисту від дискримінації для усіх вразливих

¹ Розділ підготований І. Федорович, головою координаційної ради Коаліції з протидії дискримінації та спів-координатором Проекту «Без Кордонів» ГО Центр «Соціальна Дія».

² Наприклад, створення Коаліції з протидії дискримінації в Україні, більше про КПД за посиланням: <http://antidi.org.ua/ua/>

³ Дивись текст англійською мовою тут http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1085_en.htm

груп, політики вдавались до відвертих маніпуляцій громадською думкою. Так, колишній прем'єр-міністр М. Азаров заявив:

«Опозиційні лідери розповідають нам казки про те, що ми підпишемо Угоду про асоціацію з ЄС та завтра будемо без віз їздити до Європи. Нічого подібного. Ми повинні виконати ще цілий ряд умов: узаконити одностатеві шлюби, прийняти закон про рівність сексуальних меншин...».

Вимоги ЄС до України в рамках ПДЛВ не передбачали жодного кроку щодо зміни Сімейного Кодексу, які би дозволили одностатеві шлюби. Колишній прем'єр-міністр, намагаючись виправдати власну бездіяльність, в чергове публічно заперечив універсальність принципу рівності прав, який не залежить від того, чи згадана та, чи інша захищена ознака в законі прямо, чи ні. Ще одним важливим моментом в цій ситуації, коли політики відкрито вдаються до виправдання обмежень прав тієї чи іншої групи, є факт легітимізації нерівності щодо цієї групи з боку пересічних громадян, що лише поглиблює проблему нетолерантності та ксенофобії в українському суспільстві.

Так, нова версія законопроекту⁴ про необхідні зміни до ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», розроблена в березні 2014 року Міністерством юстиції, вже не містила згадування сексуальної орієнтації серед захищених ознак, що на думку експертів, було обумовлено, в першу чергу, намаганням задовольнити депутатів та сприяти його найшвидшому проходженню задля формального виконання вимог ЄС. Намагаючись у такий спосіб перейти до другої фази ПДЛВ, уряд знову проігнорував необхідність проведення консультацій із громадянським суспільством. Коаліція з протидії дискримінації (КПД) після реєстрації законопроекту № 4581, аналізуючи запропоновані зміни, наголосила на наступному:

«Передбачені законопроектом зміни до різних законів України потребують уточнень та покращень. КПД змушена зазначити, що попередні рекомендації Ради Європи, ЄС та українських експертів і експерток щодо розширення переліку захищених ознак не можуть бути виконані включенням лише такої ознаки, як «громадянство». КПД наполягає, що перелік захищених ознак повинен бути не тільки відкритим, але й базуватись на соціальних реаліях, а тому — бути максимально широким і включати в себе також експліцитну заборону дискримінації за такими ознаками, як «сексуальна орієнтація» та «гендерна ідентичність», адже ЛГБТ є в Україні однією з найбільш маргіналізованих спільнот, яка потребує захисту та визнання прав на рівні з усіма.

Безумовним надбанням нового законопроекту є розширення форм дискримінації та додавання «оголошеного наміру про дискримінацію» та «пособництва у дискримінації», однак формулювання цих положень та відсутність запропонованих змін до ККУ та КУнАП можуть призвести до труднощів у їх практичному застосуванні.

Запропоноване розширення обов'язків Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, з одного боку, свідчать про бажання надати цій інституції більше повноважень, а з іншого — без змін до бюджету та без розширення професійного складу секретаріату, го-

⁴ Мова йде про законопроект № 4581, розроблений Міністерством Юстиції та внесений Кабінетом Міністрів до ВР 27 березня 2014 року, текст законопроекту та супровідна документація за посиланням http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50439

ворити про ефективне впровадження запропонованої зміни неможливо. Розширення функцій Уповноваженого, згідно з яким він/вона «вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства про запобігання та протидію дискримінації, застосування та припинення позитивних дій», потребує подальшого уточнення, адже є незрозумілим порядок внесення та врахування таких пропозицій, особливо враховуючи відсутність законодавчої ініціативи в Уповноваженого.

Зважаючи на позицію окремих депутатів та партій, наголошуємо, що виключення із законопроекту запропонованої зміни до статті 60 ЦПК призведе до зменшення рівня захищеності позивачів та ускладнить роботу судів. Запропонована норма жодним чином не перешкоджає дотриманню «презумпції невинуватості», як хибно вважають деякі депутати. Важливо розрізняти цивільний та кримінальний процеси. Крім того, принцип розподілу та перенесення тягарю доведення є одним із базових принципів, які застосовує у своїй практиці у справах про дискримінацію Європейський Суд з прав людини, практика та рішення якого є обов'язковими до виконання Україною.

Наголошуємо, що зміни у контексті вдосконалення антидискримінаційного законодавства потрібно вносити не лише до профільного закону, але й до Кримінального, Цивільного та інших кодексів, що на жаль, вже не можна зробити в рамках існуючого законопроекту, але повинно залишитися завданням для Верховної Ради на майбутнє.»⁵

І хоча офіційного громадського обговорення законопроекту № 4581 не відбулося, координація зусиль та обговорення спільного підходу щодо найважливіших та принципових змін до закону, механізмів їх спільного просування відбулося на рівні співпраці офісу Уповноваженого ВР з прав людини, Коаліції з протидії дискримінації та Комітету ВР з прав людини. Так, деякі важливі поправки до формулювань законопроекту вдалося внести через офіс Уповноваженого між першим та другим читанням.

Прийнятий 13 травня 2014 р. законопроект № 4581 виправив деякі вади антидискримінаційного законодавства. Так, було удосконалено та розширено визначення форм дискримінації, визначено позитивні дії, механізм їх запровадження та контролю за реалізацією, розширено перелік повноважень офісу Уповноваженого ВР з прав людини та додано до Цивільного процесуального кодексу принцип перенесення тягаря доведення. Інші питання залишились неурегульованими, оскільки закон не передбачає необхідності запровадження державної політики чи стратегії в сфері запобігання дискримінації, не вирішує всіх проблемних процесуальних моментів свого застосування та не згадує усі захищені групи.

Після вступу змін до закону в силу, в четвертій періодичній доповіді про стан виконання ПДЛР, підтверджуючи перехід України до другої фази виконання Плану, Європейська Комісія, відзначаючи внесені зміни, також наголосила на необхідності подальшого вдосконалення Закону та ретельному моніторингу його виконання⁶.

Ще одним, безумовно, важливим надбанням 2014 р., є опублікований 7 травня 2014 р. лист-роз'яснення ВССУ «Про належне забезпечення рівності трудових прав

⁵ Повний текст заяви КПД доступний за посиланням:

<http://antidi.org.ua/ua/activity/application/280-zvernennya-kpd-shchodo-zakonoproektu-4581>

⁶ Повний текст четвертого звіту англійському мовою доступний за посиланням:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/fourth_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf

громадян при розгляді спорів, що виникають у сфері трудових відносин», який з одного боку був оцінений українськими експертами в сфері антидискримінаційного права як намагання уникнути прямого згадування сексуальної орієнтації в Законі, з іншого боку — є першим дороговказом для національних судів. Так у листі ВССУ, зокрема робиться наголос на тому, що:

«При розгляді спорів, що виникають у сфері трудових відносин, судам необхідно враховувати, що перелік ознак, за якими не може бути привілеїв або обмежень у реалізації трудових прав громадян, не є вичерпним. Зокрема, недопустимим є порушення рівності трудових прав громадян не лише на підставі ознак, зазначених у ч. 2 ст. 24 Конституції України, ст. 2-1 КЗпПУ, п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону, а й за ознаками віку, кольору шкіри, іншими фізичними ознаками (вага, зріст, вади мовлення, вади обличчя), сімейного стану, сексуальної орієнтації тощо.»

Звичайно, роз'яснення ВССУ не замінює необхідності законодавчого розширення переліку захищених ознак та не говорить про всі сфери життя, де має бути заборонена дискримінація за ознакою «сексуальна орієнтація». Однак, даний лист є роз'ясненням для суддів щодо того, як широко вони повинні трактувати відкритий перелік ознак, що є важливим кроком на шляху створення відповідної судової практики. Важливо також відзначити той факт, що у своєму аналізі ВССУ посилається не лише на міжнародні документи, які на сьогодні є обов'язковими для України, але й на ті, які ми начебто прагнемо визнати основоположними у своїх європейських мріях — на Хартію основних прав ЄС та на Директиву ЄС № 2000/78/ЄС щодо встановлення загальних рамок для рівного поводження у сфері трудових відносин та зайнятості, що передбачає заборону прямої або непрямой дискримінації на основі релігії або віросповідання, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації в сферах, охоплених цією Директивою.

Ще одна законодавча ініціатива, реалізована в 2014 р. — це внесення змін до статті 161 Кримінального кодексу України, а саме розширення переліку захищених ознак через додавання ознаки «інвалідність»⁷. Автори ініціативи зосередили свою увагу лише на тому, щоб формально розширити перелік ознак, не зважаючи на оцінки ефективності попереднього застосування ст. 161 КК України на практиці та питання «співмірності покарання». Головне питання, на якому неодноразово наголошували експерти, аналізуючи ст. 161 та практику міліції щодо роботи з заявами про окремі форми дискримінації, включаючи насильницькі злочини, якраз стосувалося неефективності ст. 161. Адже для того, щоб висувати обвинувачення у дискримінації, необхідним є доведення мотиву та умислу правопорушника. При цьому у світовій практиці питання саме «мотиву» дискримінації є не важливим, оскільки винна особа може не бажати когось дискримінувати чи взагалі не знати про такий феномен. Так, наприклад, проведений в 2013 р. громадський моніторинг показав масштабну проблему недоступності українських судів для осіб з інвалідністю. Вже у 2014 році клієнт Фонду стратегічних справ КПД, чоловік на візку, намагаючись подати до суду позов щодо недоступності закладу громадського харчування, не зміг потрапити до

⁷ Текст змін до статті 161 за посиланням: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1519-18>

канцелярії суду через недоступність будівлі. Алгоритм, який пропонує ст. 161 КК України в даному випадку є абсолютно неефективним, адже якщо клієнт подасть заяву до міліції про «пряме обмеження свого права на справедливий суд через інвалідність», слідчому буде вкрай проблематично довести мотив суду на умисне не встановлювання пандусу.

Інші важливі питання захисту від дискримінації певних вразливих груп також залишилися поза увагою держави. Так, незважаючи на активну публічну дискусію в березні 2014 року щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про національні меншини в Україні»⁸ та рекомендації міжнародних органів, на розгляд Верховної Ради не було внесено жодної конкретної пропозиції. Єдиною реакцією держави стало створення посади⁹ урядового Уповноваженого з питань етнонаціональної політики. Не маючи повноважень законодавчої ініціативи, Уповноважений, за задумкою держави, має стати таким собі місточком для забезпечення взаємодії між державними органами та проводити наглядову та консультативну діяльність.

Згідно по положення про урядового Уповноваженого з питань етнополітики, до компетенції Урядового уповноваженого належить:

- 1) вивчення стану та тенденцій розвитку міжнаціональних відносин, державної етнонаціональної політики, в тому числі забезпечення захисту прав національних меншин і корінних народів;
- 2) розроблення і подання Кабінетові Міністрів України:
 - пропозицій щодо вдосконалення державної етнонаціональної політики, зокрема з питань захисту прав національних меншин і корінних народів, а також щодо запобігання міжнаціональним конфліктам, проявам дискримінації за расовою, етнічною, мовною та релігійною ознаками;
 - пропозицій щодо удосконалення роботи органів виконавчої влади із запобігання на ранніх стадіях переростання міжнаціональної напруженості у конфліктну стадію;
 - інформаційно-аналітичних матеріалів з питань державної етнонаціональної політики, стану міжнаціональних відносин, захисту прав національних меншин і корінних народів, а також пропозицій щодо усунення недоліків у відповідних сферах;
 - пропозицій щодо налагодження міжнародної співпраці з організаціями, які реалізують міжнародні програми в етнонаціональній сфері;
- 3) забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, в тому числі на тимчасово окупованій території України, з метою забезпечення захисту етнонаціональних прав громадян України всіх національностей, гармонізації міжнаціональних відносин, збереження та розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності етнонаціональних спільнот, а також збереження міжнаціональної єдності та злагоди в українському суспільстві;

⁸ ЗУ «Про національні меншини» від 1992 року є декларативним, не відповідає сьгоднішнім реаліям та потребує значних змін, повний текст закону доступний за посиланням:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

⁹ Постанова Кабінету Міністрів № 164 від 4 червня 2014 року, доступна за посиланням:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF>

- 4) інформаційно-аналітичне сприяння діяльності органів виконавчої влади щодо виконання міжнародних зобов'язань України у сфері етнонаціональної політики, захисту прав національних меншин і корінних народів;
 - 5) сприяння розвитку міжнародної співпраці з питань захисту прав національних меншин і корінних народів;
 - 6) інформування Мінкультури про виявлені факти, що свідчать про порушення прав національних меншин і корінних народів;
 - 7) вивчення фактів та обставин, що спричинили напруження у міжнаціональних відносинах, порушення прав національних меншин і корінних народів;
 - 8) участь у розробленні проектів законів, інших нормативно-правових актів, у тому числі державних програм в етнонаціональній сфері та заходів щодо захисту та реалізації прав національних меншин і корінних народів, збереження та розвитку їх національної самобутності;
 - 9) вжиття заходів до формування толерантності, збереження міжнаціональної єдності та злагоди в українському суспільстві, запобігання розпалюванню міжнаціональної, расової чи релігійної ворожнечі, ксенофобії, а також проявам дискримінації, нетерпимого ставлення до етнонаціональних спільнот та їх представників;
 - 10) інформування громадськості в Україні та за її межами про свою діяльність.
6. Урядовий уповноважений має право:
- 1) утворювати експертні та робочі групи, скликати наради, проводити засідання та інші заходи з питань, що належать до його компетенції;
 - 2) залучати спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;
 - 3) брати участь у засіданнях колегій міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади під час розгляду питань, що належать до його компетенції;
 - 4) звертатися в установленому порядку із запитами до державних органів і органів місцевого самоврядування та отримувати від них матеріали та інформацію, необхідні для виконання покладених на нього завдань;
 - 5) брати в установленому порядку участь у роботі двосторонніх урядових комісій та їх українських частин з питань захисту прав національних меншин, а також у підготовці періодичних державних доповідей України щодо виконання міжнародних договорів з питань етнонаціональної політики та захисту прав національних меншин.
7. Урядовий уповноважений має право брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях Кабінету Міністрів України під час розгляду питань, що належать до його компетенції.
8. Урядовий уповноважений координує свою діяльність з Мінкультури.
9. Забезпечення діяльності Урядового уповноваженого здійснюється відповідним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України.
10. Урядовий уповноважений має бланк із найменуванням своєї посади та із зазначенням адреси.

Призначений на цю посаду Г. Друзенко так характеризує свою роботу:

«Посаду створювали з простого резону. Після Революції Гідності представники національних меншин вимагали відновлення міністерства або іншого центрального орга-

ну виконавчої влади, який би опікувався нацменшинами. Грошей, ресурсу та, очевидно, бажання створювати окреме відомство в уряді не було. Відповідно, моя посада — це компроміс між тиском національних спільнот та бажанням уряду зробити крок їм назустріч, але без створення відповідного органу...

У сфері, якою опікуюсь я, існує проблема такого собі двовладдя чи розпорошеності владних повноважень. З одного боку, згідно з положенням про Міністерство культури, воно є і залишається спеціальним органом виконавчої влади в сфері міжнаціональних відносин та захисту прав нацменшин.

Водночас урядовий уповноважений майже не має інструментів впливу на ухвалення політичних рішень. Це при тому, що створення моєї посади викликало багато очікувань у представників національних спільнот. Але згодом стало зрозуміло, що фінансово-ресурсні питання від мене не залежать, ухвалення правових актів чи вплив на них неможливий — я не маю права розробляти проекти нормативно-правових актів та вносити їх на розгляд Кабміну, ба більше розроблені міністерствами проекти навіть не надходять до мене навіть на погодження чи візування.»¹⁰

Прийнята в квітні 2013 р. Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року та План дій до неї, затверджені наприкінці 2013 р. залишилися єдиним документом, який можна було би розцінювати як приклад позитивної дії, якби не декларативний характер обох документів, невідповідність мінімальному стандарту до розробки позитивної дії, відсутність чітких індикаторів вимірювання успіхів та загальний «радянський» підхід до формування. Ані Стратегія, ані План не підкріплені коштами з державного бюджету на своє втілення.

На цьому кроки держави, спрямовані на практичне виконання ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», припинилися. Ігноруючи зауваження громадянського суспільства та очікування Європейської Комісії, держава не розпочала роботу над створенням державної політики, програми чи стратегії з запобігання та протидії дискримінації. Так само відсутніми були будь-які роз'яснення або ініціативи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) щодо виконання окремих положень Закону, реалізації органами влади свої повноважень на місцях. Так, оцінюючи попередню поінформованість представників органів державної влади та місцевого самоврядування щодо існування Закону, його окремих положень та розуміння власної відповідальності, тренери навчальної програми¹¹ в рамках проекту «Досягнення рівності: спільний підхід для покращення стану рівності та недискримінації»¹², відзначили, що:

¹⁰ З інтерв'ю виданню «Главком» від 8 вересня 2014 року, повний текст доступний за посиланням: <http://glavcom.ua/articles/22274.html>

¹¹ Тренерами навчальної програми для представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування були: Ієлігулашвілі М., Пономарьов С. та Федорович І. Тренінги пройшли в 5 містах України — Вінниця, Херсон, Ужгород, Житомир та Дніпропетровськ, детальніше про навчальну програму за посиланням: <http://noborders.org.ua/pro-nas/novyny/zaprosujemo-na-navchalni-zahody/>

¹² Детальніше про проект за посиланням: <http://antidi.org.ua/ua/activity/projects/300-dosiahnennia-rivnosti-uchasnytskyi-pidkhid-do-stanovlennia-rivnosti-ta-nedyskryminatsii-v-ukraini>

- державні службовці та представники органів місцевого самоврядування мають порівняно низький рівень розуміння феномену дискримінації;
- у кожному регіоні діалог з представниками влади розпочинався із заперечення існування проблеми дискримінації саме в цій області/решіоні;
- жоден ЦОВВ не давав роз'яснень своїм структурним підрозділам щодо порядку та специфіки реалізації положень ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»;
- учасники навчальної програми в один голос зауважували на необхідності розробки централізованої програми/політики з питань запобігання та протидії дискримінації.

Наведений приклад свідчить про нерозуміння державними службовцями необхідності локальних ініціатив та їх невміння втілювати локальні чи регіональні програми в будь-якій сфері без відповідної «команди» профільного міністерства.

Єдиними системними документами в цій сфері залишаються затверджена «Стратегія діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014–2017 роки»¹³ та План дій на 2014 рік, розроблені офісом Уповноваженого ВР з прав людини у тісній співпраці з інституціями громадянського суспільства у грудні 2013 р.

Аналіз поточної судової практики та окремих звернень громадян з питань нерівності та дискримінації дозволяє стверджувати про:

- загальний низький рівень розуміння своїх прав українцями, їх невміння об'єктивно оцінювати порушення та вимагати поновлення своїх прав;
- недовіру громадян до судової системи та небажання подавати скарги до суду в разі порушення своїх прав;
- нерозуміння суддями суті, завдання та специфіки роботи антидискримінаційного законодавства;
- незастосування ст. 60 Цивільного процесуального кодексу України щодо перенесення на відповідача тягара доведення у випадку наведення позивачем фактичних даних, які підтверджують, що дискримінація мала місце;
- недоступність більшості судів для людей з інвалідністю¹⁴;
- переважну активність у використанні судового механізму захисту своїх прав лише однієї захищеної групи — людей з інвалідністю.

Одночасно наведені висновки говорять про нагальну необхідність зосередити зусилля держави і громадянського суспільства на наступних завданнях:

- розробка і затвердження національного документу, який би визначив стратегічні цілі та завдання держави в сфері запобігання та протидії дискримінації, а також окремих програмних документів на рівні ЦОВВ та органів місцевого самоврядування для створення чіткого орієнтиру щодо ефективного виконання ними своїх повноважень, закріплених в ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»;

¹³ Текст Стратегії доступний за посиланням <http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/strategic%20plan.pdf>

¹⁴ За даними дослідження доступності судів, проведеного в 2013 році, детальніше за посиланням <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1385205425>

- проведення широкої інформаційної кампанії щодо розповсюдженості дискримінації в кожній сфері суспільного життя з чітким фокусом на конкретні приклади різних захищених груп;
- більш активне залучення організацій громадянського суспільства та представників вразливих груп до розробки державних/регіональних програм з запобігання дискримінації та проведення оцінки виконання державою своїх зобов'язань у цій сфері;
- аналіз та моделювання окремих справ для формування судової практики, в тому числі для виявлення проблемних моментів судового захисту та пошуку шляхів їх вирішення;
- проведення навчання суддів у сфері застосування антидискримінаційного законодавства, включаючи роз'яснення стандарту розгляду таких справ, що вже сформульовано ЄСПЛ;
- підготовка роз'яснень специфіки застосування антидискримінаційного законодавства для судів.

Окрім викладених вище моментів слід також звернути увагу на наступну проблемну тенденцію. У 2014 р. Україна програла другу скаргу¹⁵ у Європейському Суді з прав людини, де заявник говорив про проблему дискримінації (Пічкур проти України)¹⁶. Заявник скаржився, що його було позбавлено пенсії за віком на підставі його місця проживання — він проживав в м. Бремен (Німеччина), але мав українське громадянство та пенсію, яку отримав, проживаючи в Україні. Зважаючи на те, що пан Пічкур не єдиний пенсіонер, який проживає закордоном та бажає отримувати пенсію, ця специфічна проблема також потребує свого правового врегулювання, оскільки за відсутності її вирішення це може обернутися низкою індивідуальних скарг до ЄСПЛ.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, необхідно відзначити, що головним бар'єром на шляху ефективного практичного впровадження положень Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» є небажання уряду припинити приховувати проблему дискримінації та розпочати системну роботи з її попередження. Законодавство створило простір для багатьох заходів, як зі своєчасного виявлення індивідуальних випадків порушень, так і для системної роботи на запобігання дискримінації. Відсутність державної політики в цій сфері, невміння центральних органів влади співпрацювати для вирішення проблем як між собою, так і з громадянським суспільством, призводять лише до поглиблення проблеми. За минулий рік не було жодної ініціативи направленої на розробку та впровадження позитивних дій, наприклад, хоча далеко не всі заходи в сфері запобігання дискримінації чи скоріше вирівнювання можливостей для вразливих груп потребують додаткового фінансування, тощо.

¹⁵ Першою справою де Заявники говорили про порушення державою статті 14 ЄКПЛ, була справа «Федорченко та Лозенко проти України» в 2012 році, рішення українською мовою доступне за посиланням: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_933

¹⁶ Детальніше про справу за посиланням: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1398255443>

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Комплексно реформувати відповідні галузі законодавства з метою унеможливлення усіх видів дискримінації, а саме, за обов'язковою участю експертів та представників громадянського суспільства:

- включити до законодавства зазначення стану здоров'я, сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності як таких «захищених ознак», що потребують на правове закріплення;
- встановити адміністративну відповідальність за порушення положень ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»;
- переглянути відповідні галузі законодавства на предмет встановлення суперечностей між чинними законами та антидискримінаційним законодавством;
- здійснити ревізію існуючої нормативної бази на предмет виявлення положень, які призводять до непрямої дискримінації;
- переглянути положення ст. 161 КК України, передбачивши покарання за дискримінацію, не пов'язану із насильством, в рамках Цивільного кодексу та Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- розробити чіткі та покрокові інструкції для працівників ОВС України.

2. Розробити національну стратегію з запобігання дискримінації та покроковий план дій реалізації такої стратегії із залученням експертів громадянського суспільства. Орієнтиром може слугувати Стратегія, розроблена офісом Уповноваженого. Також стратегія та план дій повинні охоплювати усі сфери суспільного життя, чітко встановлюючи обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування, мати реалістичні та вимірювальні цілі, включно із механізмом оцінки ефективності впровадження.

3. Забезпечити системне навчання державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, персоналу правоохоронних органів та органів судової влади в галузі дотримання та реалізації положень ЗУ «Про засади запобігання та протидії дискримінації» у практичній діяльності.

4. Створити ефективну процедуру розгляду повідомлень щодо випадків дискримінації та порушення рівноправності працівниками міліції стосовно ромського населення, представників інших етнічних груп та ЛГБТ, забезпечивши механізми ефективного розслідування таких скарг та притягнення винних до відповідальності.

6. Вжити заходів щодо припинення та розпалювання ненависті (використання мови ворожнечі та проголошення завідомо неправдивої інформації), зокрема, у висловлюваннях посадових осіб та політиків в контексті розвитку законодавства, забезпечення прав людини та виконання євроінтеграційних зобов'язань України.

ІХ. ОГЛЯД ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ У 2014 РОЦІ

1. РЕЗЮМЕ

Вибори в Україні в 2014 році відбувалися у складних умовах: АР Крим, м. Севастополь, частина Донецької та Луганської областей були окуповані російськими військами та незаконними військовими формуваннями, що спричинило неможливість проведення на цих територіях виборів. Відповідно, частина громадян була взагалі позбавлена можливості реалізувати свої виборчі права. В окремих районах Луганської та Донецької областей виборча кампанія проходила на фоні військових дій, в атмосфері насилля та залякувань.

Також ми зіткнулися із імітацією виборів та референдумів з боку адміністрацій окупованих територій, під час яких ігнорувалися міжнародні виборчі стандарти та належні практики у виборчих справах та референдумів, принципи верховенства права, законодавство України.

На всій іншій території України вперше за останні роки вибори відбувалися без системного незаконного впливу на виборчий процес з боку влади. Кількість порушень виборчих прав громадян відчутно зменшилась. Їх характер змінився. Частину з порушень можна пояснити низьким рівнем політичної культури суб'єктів виборчого процесу, швидкоплинністю процесу позачергових виборів та прогалинами у законодавстві.

У 2014 р. ми побачили прогрес у вирішенні тих проблем у сфері дотримання виборчих прав, які багато років не вирішувалися. Правозахисна спільнота може ставити у порядок денний нові завдання для покращення ситуації із дотриманням виборчих прав, зокрема в пенітенціарних закладах.

Сумною традицією стало повне ігнорування права громадян на референдуми: в Україні й в цьому році не був прийнятий Закон про місцевий референдум, а всі ініціативи громадян організувати всеукраїнський референдум блокувалися на рівні Центральної виборчої комісії.

2. ВСТУП

В країні відбулися дві загальнонаціональні виборчі кампанії та більше чотирьохсот місцевих виборів різних рівнів:

— позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 р;

¹ Розділ підготовлений Д. Білим на підставі звітів спостерігачів ВГО КВУ, ОПОРИ, ЕНЕМО, місії ОБСЄ та за повідомленнями членів УГСПЛ.

- позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 р.;
- близько двохсот двадцяти позачергових місцевих виборів 25 травня 2014 р., у тому числі у Києві, Одесі, Миколаєві, Херсоні, Черкасах, Чернівцях, Сумах та інших населених пунктах країни, де їхнє проведення гальмувалося минулою владою, й призначення яких стало можливим після Революції;
- близько двохсот позачергових місцевих виборів різних рівнів протягом вересня-грудня 2014 р., у тому числі 5 виборів міських голів міст обласного значення, 4 вибори міських голів районного значення, 158 виборів сільських та селищних голів.

На окупованих територіях незаконні військові формування у 2014 р. провели кілька так званих «референдумів» та «виборів», а саме:

- загальнокримський «референдум» 16 березня 2014 р.;
- «референдуми» щодо підтримки державної самостійності так званих Луганської та Донецької «народних республік», які відбулися 11 травня 2014 р.;
- «вибори» «голови» та «Народного совета» «ДНР» та «вибори» «голови» та «Народного совета» «ЛНР» 2 листопада 2014 р.

Крім цього, на території окупованого Росією Криму 14 вересня та 7 грудня були проведені вибори депутатів «Государственного Совета» та депутатів представницьких органів всіх муніципальних утворень в «республіці Крим».

3. ОГЛЯД ВИКОНАННЯ МИНУЛОРІЧНИХ ВИМОГ ГРОМАДСЬКОСТІ ЩОДО ЗМІНИ СИТУАЦІЇ ІЗ ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ВИБОРЦІВ

Нагадаємо, що в 2013 р. не була виконана абсолютна більшість рекомендацій щодо покращення ситуації із дотриманням права громадян на вільні вибори та на участь у референдумах, які надавалися громадськими активістами та правозахисниками. У 2014 р. ми бачимо деякі позитивні зміни, але багато проблем так і залишилися невирішеними.

Так й не було проведено належного системного розслідування фактів порушень під час виборів народних депутатів України 2012 р.

Виборче законодавство й досі не кодифіковано. Народні обранці обмежилися лише внесенням змін до законів про окремі види виборів. Часто ці зміни вносилися в оперативному режимі та були відповіддю на проблеми, що виникали по ходу організації виборчого процесу.

Не був прийнятий Закон про місцевий референдум. Це позбавляє права громадян на вирішування місцевих проблем шляхом проведення референдумів. Не був змінений також закон про всеукраїнський референдум.

Поки що не були розроблені стандарти діяльності членів уряду та керівників інших органів виконавчої влади з підготовки та проведення виборів. Але й втручання у виборчий процес з боку високопосадовців та інших чиновників у цьому році майже не було зафіксовано.

МВС України провело системне навчання працівників органів внутрішніх справ з питань виборчого законодавства, захисту виборчих прав, реагування на порушення тощо.

3.1. Вибори президента

Президентські вибори 2014 р. загалом були проведені прозоро, чесно і демократично. Суттєві проблеми в організації виборчого процесу мали місце лише у Донецькій та Луганській областях, де у більшості округів не вдалося створити умови для роботи виборчих комісій та проведення голосування. В Автономній Республіці Крим вибори не проводились взагалі.

Виборче законодавство. Президентські вибори 2014 р. проводились на основі суттєво зміненого закону. Протягом лютого-травня 2014 р. Закон «Про вибори Президента України» змінювався сім разів. Останні зміни до нього були внесені 20 травня 2014 р., тобто лише за декілька днів до дня голосування. Це явно суперечить міжнародним стандартам щодо стабільності виборчого права, але зміни законодавства були вимушеними та сприймалися громадськістю із розумінням. В цілому змінене виборче законодавство сприяло покращенню правового регулювання виборів глави держави.

Органи адміністрування виборчого процесу здійснювали свою діяльність в основному неупереджено та дотримувались вимог законодавства. Випадки порушень в їх діяльності, хоча і мали місце, не набули системного характеру. Ці порушення зумовлювались в основному частими замінами у складі окружних та дільничних виборчих комісій, коротким строком виборчої кампанії, участю у виборах значної кількості «технічних» кандидатів, проблемами матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

Так, в середньому по країні склади окружних виборчих комісій (далі ОВК) було змінено більш ніж на 40%. У складі більшості дільничних виборчих комісій (далі — ДВК) частка змін склала 30–50% і більше. Внесення постійних змін до складу ОВК та ДВК певною мірою послабило їхню роль в належній організації виборчого процесу. Зазначимо, що постійні заміни стали проблемою й під час позачергових виборів народних депутатів в жовтні 2014 р.

Однією з проблем організації виборів став некомплект ДВК у зв'язку з тим, що не всі кандидати на пост Президента України подали до ДВК кандидатури своїх представників. ОВК навіть не змогли у деяких випадках сформувавши мінімально необхідний склад ДВК (12 членів) у встановлений законом строк. Парламент вирішив проблему шляхом внесення змін до Закону про вибори, які зменшили кількісний склад ДВК до 9 членів. В результаті ДВК великих дільниць, що були утворені у мінімальному кількісному складі, у ряді випадків не змогли забезпечити належну організацію голосування 25 травня 2014 р.

До основних проблем позачергових виборів Президента варто віднести забезпечення безпеки виборців та членів комісій у зоні проведення антитерористичної операції (АТО), проблеми матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності виборчих комісій, недостатній рівень прозорості висунування кандидатів та фінансування передвиборної агітації. Досить складною виявилась процедура зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.

В багатьох регіонах питання про можливість зміни місця голосування без зміни виборчої адреси вирішувалось посадовими особами органів ведення Державного реєстру виборців (ДРВ) на власний розсуд. Іноді посадовці вимагали подання додаткових документів чи додаткового засвідчення поданих документів, що ставало перешкодою у реалізації виборчих прав.

На етапі висування та реєстрації кандидатів на пост Президента України двадцяти трьом кандидатам з сорока шести було відмовлено у реєстрації. Серед підстав для відмови були у тому числі такі формальні причини, як перевищення граничного обсягу автобіографії чи передвиборної програми, неподання деяких документів в електронному вигляді, невідповідність розміру фотографій кандидата встановленим вимогам тощо.

Одинадцять кандидатів, яким було відмовлено у реєстрації, оскаржили ці рішення у судах. Всі рішення ЦВК були залишені в силі². Ми вважаємо, що у майбутньому потрібно забезпечити можливість виправлення помилок у документах.

Розмір виборчої застави для реєстрації кандидатів у 2,5 млн грн. на думку спостерігачів, є надмірно високий, який фактично обмежує можливості реалізації права бути обраним Президентом України.

Порушення, що фіксувалися спостерігачами, суттєво відрізнялися від практики минулих виборів. Так, представники ОПОРИ у своєму звіті зазначали, що під час виборів 2010–2012 рр. найбільш системними були зловживання адміністративним ресурсом та підкуп виборців. У 2014 р. — недотримання правил передвиборчої агітації та перешкоджання виборчому процесу. Якщо перше з найбільш поширених порушень є наслідком зловживань з боку кандидатів і не має визначального впливу на результати голосування, то друге прямо пов'язане з протистояннями в Донецькій та Луганській областях.³

Як зазначають спостерігачі КВУ, суттєвого поширення набуло знищення або псування невстановленими особами зовнішньої політичної реклами. «Жертвами» цієї діяльності стали М. Добкін (у більшості регіонів держави), О. Ляшко (на півдні України та в окремих регіонах Заходу та Центру), дещо в меншій мірі — С. Тігіпко, П. Порошенко та інші кандидати. Рекламні щити цих кандидатів обливались фарбою, замальовувались; на них розміщувались нецензурні написи.

Протягом травня 2014 р. КВУ зафіксувало факти нападів на агітаторів та деяких кандидатів на пост Президента України, пошкодження агітаційних наметів. Проте такі випадки носили поодинокий характер. Загалом, масштабність порушень вимог законодавства щодо здійснення передвиборної агітації на президентських виборах 2014 р. була помітно нижчою, ніж під час попередніх виборчих кампаній.

² Остаточний звіт Місії спостереження за позачерговими виборами Президента України ОБСЄ/БДІПЧ — С. 18. <http://www.osce.org/uk/odhr/elections/ukraine/120961?download=true>

³ ПІДСУМКОВИЙ ЗВІТ за результатами громадського спостереження ОПОРИ під час позачергових виборів Президента України 2014 року Джерело:

<http://opora.ua.org/vybory/vybory-prezydenta-2014/article/5802-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhenja-opory-pid-chas-pozachergovyh-vyboriv-prezydenta-ukrajiny-2014-roku>

День голосування. На переважній більшості виборчих дільниць в Донецькій та Луганській областях голосування було зірвано, а самі вибори у цих регіонах супроводжувались атаками озброєних груп сепаратистів, залякуванням виборців, членів комісій, захопленням заручників, знищенням виборчої документації. Складна ситуація в цих регіонах зумовила низьку явку виборців на виборчі дільниці. Наприклад, в ТВО № 49 проголосувало лише близько 19% виборців, включених до списків виборців на відкритих дільницях, в ТВО № 50 — близько 17% виборців, в ТВО № 58 — близько 16% виборців.

В інших регіонах держави голосування та підрахунок голосів здійснювались з дотриманням вимог виборчого законодавства. Суттєвих порушень процедури встановлення підсумків голосування на виборах глави держави спостерігачами зафіксовано не було.

3.2. Місцеві вибори

Минула влада у 2012–2013 рр. штучно гальмувала проведення позачергових виборів міських голів деяких обласних центрів. В результаті політичного протистояння Верховна Рада взагалі перестала призначати позачергові вибори в усіх населених пунктах. Лише наприкінці лютого 2014 р. народні депутати призначили всі місцеві вибори.

Ситуація на окупованих територіях. У зв'язку із окупацією Криму та різкою дестабілізацією ситуації на крайньому сході країни, в Автономній Республіці Крим та в частині територіальних громад Донецької та Луганської областей вибори не відбулися. Іноді ці вибори скасовувалися в досить брутальний спосіб представниками незаконних збройних формувань.⁴

26 жовтня ситуація частково повторилася: позачергові місцеві вибори у Луганській та Донецькій області, що були призначені на цей день, у зв'язку із бойовими діями та постійними обстрілами в частині територіальних громад також не відбулися.⁵

Робота територіальних виборчих комісій та управління виборами.

Найголовнішою проблемою, з якою зіткнулися організатори місцевих виборів, стала відсутність або недостатність фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Як зазначили спостерігачі КВУ у своєму підсумковому звіті, «проведення місцевих виборів в умовах складної економічної ситуації в державі та затримки в перерахуванні бюджетних коштів відповідним комісіям ускладнили роботу виборчих комісій та негативно вплинули на підготовку до виборів загалом».⁶

⁴ Дивись, зокрема, такі повідомлення: У Ровеньках бойовики захопили виборчком // ТВі — 20 травня 2014 р. http://tvi.ua/new/2014/05/20/u_rovenkakh_bojovyky_zakhopyly_vyborchkom,

Луганські сепаратисти «заборонили» вибори й звернулись до ООН з проханням визнати «республіку» — // Тиждень.UA — 19 травня 2014 р. — <http://tyzhden.ua/News/110207>; В Антраците вибори городского головы проводить не будут // «Сьогодні в Алчевську» — 20 травня 2014 р. <http://tial.org.ua/2014/05/20/5445.html>, Выборы не проводятся в Антраците, Лисичанске и Северодонецке // Новини Донбаса — 25 травня 2014 р. <http://novosti.dn.ua/details/225792>

⁵ Кихтенко: Выборы в Донбассе прошли без эксцессов // Діалог — 27 жовтня 2014 р. http://www.dialog.ua/news/24926_1414361136

⁶ Висновки за результатами спостереження ВГО КВУ за перебігом виборчої кампанії з місцевих виборів 25 травня 2014 р. Джерело: cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:25-201412212

Ще однією проблемою виборчого процесу став низький рівень підготовки членів територіальних виборчих комісій (далі ТВК). В окремих випадках ЦВК було вимушене скасовувати деякі протизаконні рішення або навіть розпустити ТВК, як це трапилося 15 травня 2014 р. із скасуванням рішення Київської міської виборчої комісії про зняття з реєстрації Івана Салія та Лесі Оробець⁷ та 4 червня 2014 р. із розпуском Черкаської міської виборчої комісії⁸

Вищеназвані проблеми приводили до низки інших проблем, у тому числі із доступом виборців до інформації про кандидатів у депутати та міських голів.

Реєстрація кандидатів. Окремі міські виборчі комісії відмовляли претендентам у кандидати на посаду міських голів на підставі дрібних або формальних невідповідностей документів. Так, Одеська виборча комісія відмовила у реєстрації чотирьом кандидатам-самовисуванцям на посаду Одеського міського голови на підставі серед іншого невідповідної декларації про доходи, надання не власноруч заповненої декларації, а з надрукованими відомостями тощо.⁹ Але ці випадки не набули широких масштабів.

Не зважаючи на різний хід виборчих кампаній, деякі порушення були типовими. Це чисельні випадки застосування «чорного піару», порушення правил ведення передвиборчої агітації, псування передвиборчих матеріалів своїх опонентів, непрямого підкупу. Зокрема, про чисельні факти підкупу йдеться у повідомленнях спостерігачів ОПОРИ та КВУ з Києва, Черкас, Одеси та деяких інших міст.¹⁰

В окремих містах фіксувалися, за оцінками спостерігачів, інші види порушень. Так, представники КВУ в Одесі оприлюднили масові факти залякування членів виборчих комісій невідомими особами.¹¹

В цілому, ці вибори характеризувалися високим рівнем конкурентної боротьби та відсутністю системних порушень із боку влади.

⁷ Постанова ЦВК від 15 травня 2014 року № 594 Про скасування постанов Київської міської виборчої комісії від 13 травня 2014 року № 2372 та № 2373.

Джерело: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0594359-14>

⁸ Постанова ЦВК від 04 червня 2014 року № 768 «Про окремі питання діяльності Черкаської міської виборчої комісії Черкаської області» <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=37799&what=0>

⁹ ЗВІТ ОПОРИ за результатами спостереження за позачерговими виборами Одеського міського голови (травень 2014 року).

Джерело: <http://opora.org.ua/vybory/zvity/article/5492-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennja-za-pozachergovymy-vyboramy-odeskogo-miskogo-golovy-traven-2014-roku>

¹⁰ Дивися звіти ВГО КВУ та ОПОРИ за посиланнями:
<http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:25-2014-23-19-2014>
<http://opora.org.ua/vybory/zvity/article/5799-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennja-za-pozachergovymy-vyboramy-cherkaskogo-miskogo-golovy-traven-2014-roku>
<http://opora.org.ua/vybory/zvity/article/5492-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennja-za-pozachergovymy-vyboramy-odeskogo-miskogo-golovy-traven-2014-roku>

¹¹ Звіт довгострокового спостереження ВГО КВУ за позачерговими місцевими виборами 25 травня 2014 р. 23 квітня — 19 травня 2014 р.

Джерело: <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:25-2014-23-19-2014>

3.3. Вибори народних депутатів

Зміни до виборчого законодавства були фрагментарними та носили характер оперативного реагування на проблеми, що виникають. Наприклад, 14 жовтня 2014 р. Верховна Рада у відповідь на чисельні повідомлення про факти непрямого підкупу виборців та інші порушення, які фіксувалися спостерігачами, ухвалила зміни до Кримінального Кодексу щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян. Ефективність застосування цих норм потрібно додатково вивчати. Лише відомо, що станом на 23 жовтня за офіційними даними МВС України було відкрито 227 кримінальних проваджень по справах, що пов'язані із виборами, з яких 32 справи стосувалися нанесення тілесних пошкоджень кандидатам, агітаторам, працівникам виборчих штабів.¹²

Реєстрація кандидатів. Серед проблем, які були виявлені спостерігачами — неадекватне застосування норм закону при реєстрації кандидатів у народні депутати. Як результат, 640 особам з більше ніж 7 тисяч претендентів було відмовлено у реєстрації¹³. Часто причини були формальними, наприклад, неточність окремих формулювань у поданих до ЦВК документах, перевищення кількості друкованих знаків у біографіях тощо. Пізніше 49 кандидатів успішно оскаржили рішення ЦВК у судовому порядку й були зрештою зареєстровані. Але у зв'язку із затягуванням процесу реєстрації, ці кандидати, на думку КВУ, були вимушені проводити агітацію протягом менш ніж 10 днів, що поставило їх у нерівні умови з опонентами.¹⁴

Проблеми голосування переміщених осіб та військовослужбовців.

Одним з викликів виборів стало забезпечення можливості брати участь у голосуванні для переміщених осіб, виборцям з окупованих районів України та військовослужбовцям. 7 жовтня ЦВК затвердила спрощений порядок зміни тимчасового місця голосування, намагаючись вирішити проблеми зазначених груп виборців. Загалом по країні процедурою тимчасової зміни місця голосування скористалося близько 190 тис. виборців, у тому числі майже 25 тис. військовослужбовців, 3,6 тис. виборців з Кримського півострова¹⁵ та близько 32,8 тис. виборців з Донецької та Луганської областей.

Таким чином, більшість виборців з числа переміщених осіб та мешканців окупованих територій не скористалися цією процедурою для голосування.

¹² Проміжний звіт за результатами спостереження ОПОРИ за позачерговими виборами народних депутатів України 2014 року (жовтень).

Джерело: <http://opora.ua/en/news/6912-promizhnyj-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennja-opory-za-pozachergovymy-vyboramy-narodnyh-deputativ-ukrajiny-2014-roku-zhovten>

¹³ Заява про попередні висновки та результати. Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 р. — Міжнародна місія зі спостереження за виборами у складі представників Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ, Парламентської асамблеї ОБСЄ, Парламентської асамблеї Ради Європи, Європейського парламенту та Парламентської асамблеї НАТО, Київ, 27 жовтня 2014 р. — С. 9 (далі — Заява про попередні висновки та результати ОБСЄ).

¹⁴ Звіт № 3 за результатами довгострокового спостереження ВГО КВУ. За період з 4 по 23 жовтня 2014 р. <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:zvt-3-za-rezultatami-dovgostrokovogo-sposterezhennya-za-period-z-4-po-23-zhovtnya-2014-r>

¹⁵ Загальна кількість виборців, зареєстрованих на Кримському півострові, станом на 21 жовтня складала 1 799 918 осіб.

Також законодавці не дозволили військовослужбовцям, які знаходяться на контракті, голосувати за наявності військових квитків, а не паспортів¹⁶. Як результат, частина військовослужбовців, які брали участь в АТО або знаходилися у військових частинах далеко від дому, не змогли проголосувати навіть у тих випадках, коли їхні прізвища були включені до списку виборців.

Були й інші проблеми. Так, спостерігачі КВУ фіксували, зокрема у Дніпропетровській та Запорізькій областях, невключення військовослужбовців у списки виборців в місцях розташування військових частин тому, що військкомати не встигали подавати до органів ведення ДРВ необхідні відомості.

Виборча кампанія як вільний та конкурентний процес. Усі організації та місії, що здійснювали спостереження в країні, зазначили зменшення впливу адміністративного ресурсу, збільшення вільної конкуренції під час виборів та прогрес у частині доступу до інформації громадян. Не зафіксовані системні втручання з боку посадових та службових осіб у виборчий процес. Актуальними залишилися підкуп виборців та недобросовісна агітація.¹⁷

Фіксувалися окремі випадки насильства, об'єктами яких стали деякі кандидати, їхні агітатори та агітаційні заходи.

В деяких областях окремі кандидати зазнавали так званої «народної люстрації»: їх вкидали у смітник або застосовували інші форми принижень. Здебільшого це були особи, які пов'язані із попередньою владою, включаючи народних депутатів, що 16 січня голосували за закони, які обмежували демократичні свободи.

Участь національних меншин. Військова агресія з боку Росії та окупація частини території нашої країни негативно вплинула на дотримання виборчих прав національних меншин під час виборів народних депутатів: не було можливості організувати голосування на територіях, де мешкає більше половини з 14-мільйонного населення, яке вважає російську мову рідною, а також на більшості територіях, де компактно проживають кримські татари.

У зв'язку із тим, що на позачергових виборах не змінювалися межі виборчих округів, тому не були застосовані зміни, внесені до виборчого законодавства у 2013 р., які були спрямовані на врахування рекомендацій щодо прийняття до уваги етнічної складової під час встановлення меж виборчих округів. В результаті у Закарпатській області були скарги від угорської меншини на неможливість обрання депутата від їхньої громади за мажоритарною системою.

День голосування та підрахунок голосів відбулися спокійно, без грубих порушень, які б могли вплинути на результати голосування. Міжнародні спостерігачі в цілому надали високі оцінки цьому етапу виборів. Так, Європейська мере-

¹⁶ КВУ: частина військових не зможе проголосувати — офіційний сайт ВГО КВУ. Адреса: cvu.org.ua

¹⁷ Проміжний звіт за результатами спостереження ОПОРИ за позачерговими виборами народних депутатів України 2014 року (жовтень).

Джерело: <http://opora.ua.org/news/6912-promizhnyj-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennja-opory-za-pozachergovymy-vyboramy-narodnyh-deputativ-ukrajiny-2014-roku-zhovten>

жа організацій зі спостереження за виборами (ЕНЕМО) зазначила у своїй Заяві, що голосування відбулося прозоро, ефективно, у відповідності з міжнародними стандартами».¹⁸

Процес встановлення підсумків голосування на рівні ОВК відбувся із напруженням. Конфлікти та протистояння кандидатів у народні депутати привели до гальмування процесу встановлення підсумків голосування в п'яти виборчих округів (№№ 49, 59 (Донецька обл.), 132 (Миколаївська обл.), 140 (Одеська обл.), 182 (Херсонська обл.).¹⁹

Система розгляду виборчих спорів потребує вдосконалення. Більша частина скарг чи заяв, за підрахунками КВУ не розглядаються з формальних підстав (пропущені строки, не туди подана скарга/позовна заява, недотримана форма чи зміст скарги/позовної заяви та інші). Менше половини розглядаються по суті. В середньому задовольняють близько 10% поданих скарг чи позовних заяв, що є доволі низьким показником.²⁰

Проблеми голосування у пенітенціарних закладах. Представники ОПОРИ, вивчивши результати голосування ув'язнених, припускають широке використання примусу, адмінресурсу та спотворення результатів вільного волевиявлення на виборчих дільницях, що знаходяться в пенітенціарних закладах. Зокрема, в Вінницькій, Харківській, Луганській та Кіровоградській областях підтримка виборцями партії влади (у даному випадку «Блоку Петра Порошенка») в установах пенітенціарної системи в декілька разів перебільшує підтримку в регіоні в цілому.²¹

4. ПСЕВДОВИБОРИ ТА ПСЕВДОРЕФЕРЕНДУМИ

На окупованих територіях України — в Криму та частині Луганської та Донецької областей відбулися у 2014 р. три так звані «референдуми» та «вибори», які не відповідали ні національному законодавству, ні жодним міжнародним стандартам.

Комісія Ради Європи за демократію через право (Венеціанська комісія) дала оцінку одному такому «референдуму», що відбувся у Криму: він не відповідає ні

¹⁸ Выборы в Раду прошли прозрачно, в целом соответствовали международным стандартам — ЕНМО — Интерфакс — Україна, 2 жовтня 2014 р.

Джерело інформації: <http://interfax.com.ua/news/general/231189.html>

¹⁹ Конфлікти та проблеми в одномандатних округах станом на 31 жовтня: <http://opora.ua.org/vybory/pozachergovi-vybory-do-verhovnoji-rady-2014/article/7347-konflikty-ta-problemu-v-odnomandatnyh-okrugah-standom-na-31-zhovtnja-infografika>

²⁰ Звіт за моніторингом розгляду виборчих спорів, що підготовлений в рамках проекту за підтримки Ради Європи.

Джерело: <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:poperedny-zvt-rozglyad-viborchih-sporv-v-ukraini>

²¹ Василенко Євген. Результати голосування у пенітенціарних закладах. Офіційний сайт ОПОРИ.
Джерело: <http://opora.ua.org/vybory/pozachergovi-vybory-do-verhovnoji-rady-2014/article/7341-rezultaty-golosuvannja-u-penitenciarnyh-zakladah>

міжнародним стандартам, ні Конституції України.²² По-перше, рішення щодо територіальної цілісності вирішується на всеукраїнському референдумі. Верховна Рада АРК не мала повноважень оголосити проведення подібного референдуму. По-друге, під час його проведення не дотримувалися головні демократичні стандарти, які встановлені Кодексом Венеціанської комісії щодо належної практики з проведення референдумів. Серед порушень називалися також масова присутність озброєних осіб та військових на території Криму; дуже короткий термін проведення референдуму (усього десять днів); обґрунтовані сумніви у нейтралітеті місцевої влади, загроза свободи слова, маніпулювання із формулюванням питання, що було винесено на референдум.

Подібні оцінки можна повністю переадресувати й до інших «референдумів» та «виборів», що відбулися на території захоплених незаконними збройними формуваннями та російськими військами районів Донецької та Луганської областей: невідповідність національному законодавству, грубе порушення та повне ігнорування міжнародних стандартів.

4.1. Ситуація з референдумами

В Україні кілька років поспіль ігнорується права громадян на проведення всеукраїнського референдуму. Не виключенням став й 2014 рік. У цьому році ЦВК відмовила у реєстрації ініціативних груп по проведенню двох всеукраїнських референдумів за народною ініціативою.

Так, 12 червня ЦВК своєю Постановою № 784 відмовила у реєстрації ініціативної групи із проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на підставі помилок у поданих документах.²³

15 вересня ЦВК своєю Постановою № 951 відмовила в реєстрації ініціативній групі із проведення іншого всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Підставою для відмови стала відсутність на зборах громадян щодо ініціювання всеукраїнського референдуму представника ЦВК, бо суд заборонив ЦВК направляти на ці збори свого представника.²⁴

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Верховній Раді прискорити уніфікацію різних видів виборів шляхом прийняття Виборчого кодексу.

2. Додатково врегулювати забезпечення виборчих прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, із метою розширення практичних можливостей брати участь у голосуванні.

²² З Висновком можна ознайомитись за посиланням:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e)

²³ <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=37825&what=0>

²⁴ <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=38411&what=0>

ІХ. ОГЛЯД ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ У 2014 РОЦІ

3. Відмовитись від практики одночасного проведення позачергових виборів різних рівнів. Це сприятиме організованості виборчого процесу.
4. Запровадити дієву систему моніторингу тіньових витрат у виборчому процесі.
5. Для підвищення рівня незалежності ЦВК до її складу включати також громадських експертів з виборчого права.
6. Врахувати вимоги національних меншин для того, щоб забезпечити їхнє представництво у Раді.
7. Порядок проведення навчання всіх кандидатів у члени виборчих комісій має бути визначений законодавчо.
8. Встановити обмеження на відкликання членів виборчих комісій суб'єктами подання, чітко виклавши в законі підстави для відкликання.
9. Розмір виборчої застави на виборах Президента України має бути зменшений.
10. Кількість членів комісії, призначених на кожному рівні, повинна відповідати фактичним потребам управління виборчим процесом, а не визначатися результатами непередбачуваної кількості подань, що надійшли від кандидатів.
11. Слід розглянути можливості для усунення вимоги щодо мінімального строку проживання за кордоном для кандидатів.
12. Прийняти закон про місцевий референдум.
13. Внести зміни у Закон про всеукраїнський референдум, керуючись вимогами громадськості та рекомендаціями міжнародних організацій.
14. Міністерству внутрішніх справ України, Генеральній Прокуратурі України запровадити довгострокові програми підвищення компетентності правоохоронців у виборчих справах.
15. Провести належне системне розслідування фактів порушень під час виборів народних депутатів України 2012 р. та під час виборів 2014 р.
16. ЦВК спільно із зацікавленими організаціями проаналізувати рівень придатності приміщень ДВК для голосування виборців з особливими потребами, а також вжити (спільно з органами місцевої влади) заходи, спрямовані на усунення виявлених проблем.
17. Розпочати суспільну дискусію про ситуацію із «невільним» голосуванням в пенітенціарних установах.

Х. ПРАВО ВЛАСНОСТІ

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Одним із проявів конституційного принципу «верховенства права» є непорушність права власності та недопустимість протиправного позбавлення такого права. Ступінь цивілізованості держави значною мірою залежить від стану дотримання майнових прав і можливості їх захисту, оскільки феномен власності впливає на усі сфери суспільного та особистого життя. Через це кожна держава прагне врегулювати відносини власності з найбільшою користю для усіх суб'єктів, закріплюючи важливість дотримання та захисту права власності у правовий спосіб, як це зроблено, наприклад, у Конституції та законах України. Водночас слід визнати, що Україна не оминула системних та тривалих проблем, пов'язаних з повагою держави до цього права, частину яких вона намагалася вирішити у 2014 р.

В першу чергу можна відзначити дії держави щодо вдосконалення системи державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, зокрема щодо реєстрів власності та покращення процедурних аспектів реєстрації нерухомості. Але на сьогодні ще важко говорити як про створення ефективної системи, так й про оптимальні строки реєстрації майна.

Складніше виглядають справи із судовим захистом права на мирне володіння своїм майном. За українською традицією ефективний судовий захист або «не захист» власності частіше є інструментом політичного чи іншого тиску, ніж спосіб для кожного захистити своє право, що окреслює досить великий обсяг роботи для держави в галузі справедливого розгляду справ, які стосуються власності.

Також існують суттєві проблеми із безпосереднім виконанням судових рішень, які захищають власність, оскільки виконуються лише 30% рішень українських судів. Особливо це актуально щодо рішень, які стосуються держави як боржника, про що додатково свідчить велика кількість справ проти України в Європейському Суді з прав людини. Поглиблює проблему невиконання судових рішень існування різноманітних мораторіїв на стягнення майна з боржників, які відносяться до певної сфери або відносяться до державної власності.

Не вирішеними в цьому році залишилися проблеми примусового вилучення земель з мотивів суспільної необхідності, а також питання, пов'язанні із забезпечення права на мирне володіння своїм майном власниками земельних ділянок. Крім того, існування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення продовжує бути дуже суттєвим ризиком щодо забезпечення та захисту цього права.

¹ Розділ підготовлений М. Щербатюком, УГСПЛ.

2. ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

2.1. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно

Минуло вже більше двох років відтоді, як 1 січня 2013 року набула чинності нова процедура державної реєстрації прав власності на нерухоме майно і землю, відповідно до якої повноваження реєструвати ці права передали від бюро технічної інвентаризації (БТІ) та управлінь Держземагентства до Державної реєстраційної служби України (Укрдержреєстр) та її територіальних підрозділів. Інформацію про всі об'єкти нерухомого майна об'єднали в Державному реєстрі речових прав.

Ці зміни сприяли підвищенню рейтингу України, які стосуються системи реєстрації прав на нерухоме майно, зокрема, згідно з рейтингом Світового Банку Doing Business 2014 року Україна за цим показником зі 148 місця в 2013 році перейшла на 97 місце в світі.²

Таблиця 1. Процедури реєстрації прав власності на нерухоме майно, 2014 рік³

| Країна | Місце у світовому рейтингу 2014 | Кількість процедур | Кількість днів реєстрації | Витрати, % вартості майна |
|----------------------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------------|------------------------------------|
| Грузія | 1 (1) | 1 | 2 | 0,05% (90 USD, 1 робочий день) |
| Білорусь | 3 (3) | 2 | 10 | 0,03% (50 USD, 2 робочих дні) |
| Вірменія | 5 (4) | 3 | 7 | 0,10% |
| Литва | 6 (5) | 3 | 2 | 0,80% (1,6%, 1 робочий день) |
| Киргизстан | 9 (11) | 4 | 6 | 0,30% (145 USD, 1 робочий день) |
| Азербайджан | 13 (9) | 4 | 11 | 0,50% |
| Естонія | 15 (14) | 3 | 18 | 0,50% |
| Росія | 17 (46) | 4 | 22 | 0,10% |
| Казахстан | 18 (28) | 4 | 23 | 0,10% |
| Молдова | 19 (16) | 5 | 6 | 0,90% |
| Латвія | 33 (31) | 5 | 18 | 2,00% |
| Україна | 97 (148) | 8 | 45 | 1,90% |
| Європа та Центральна Азія | | 6 | 26 | 2,80% |

² <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/registering-property>

³ Як за процедурами реєстрації не загубити право власності:
http://pravovakrayina.org.ua/partner_news/як-за-процедурами-реєстрації-не-загуб/

За оцінками Світового Банку кількість реєстраційних процедур в Україні зменшилася з 10 до 8, їхня середня тривалість — з 69 до 45 днів, а вартість реєстрації — з 3,7% до 1,9% вартості нерухомого майна.

Проте, попри значні зміни щодо указаних — далеко не повних — показників якості реєстрації нерухомого майна, середні показники регіону Європи та Центральної Азії вдалося перевищити лише щодо вартості реєстраційних процедур. Україна поки що залишається аутсайдером серед пострадянських країн, які не припиняють значні реформи у цій сфері.

Щодо 2014 року, то переформатування цілої системи відбувалося поволі і не так стабільно, як про це рапортував Мін'юст. З метою чергового покращення процедури Кабінет міністрів України 12 лютого 2014 року змінив вимоги щодо держреєстрації прав на нерухоме майно.⁴ Основним нововведенням стала альтернатива при поданні документів для проведення державної реєстрації прав. Окрім безпосереднього звернення заявником, з'явилася можливість надсилати до Укрдержреєстру нотаріально завірени документи поштою або кур'єрською службою.

Нарешті було врегульоване питання проведення державної реєстрації прав з видачею свідоцтва про право власності на нерухоме майно замість втрачених, пошкоджених або зіпсованих свідоцтв або державних актів на право власності на землю, виданих компетентними органами до 1 січня 2013 року. Раніше такої процедури взагалі не було передбачено. Будинки, побудовані ще за часів СРСР, забезпечуються проведенням державної реєстрації права державної та комунальної власності на об'єкти нерухомого майна. Крім того, відкривається доступ до реєстрів, що функціонували до 1 січня 2013 року: в тому випадку, якщо відомості про реєстрацію відсутні в Державному реєстрі прав на нерухоме майно. Також серед новацій слід вказати проведення одночасної реєстрації права власності та речових прав, похідних від права власності, на підставі однієї заяви про державну реєстрацію прав, подати яку зможе як власник, так і правонабувач (досі подавались дві різні заяви).⁵

Але одночасно потрібно зазначити, що хоча спростити реєстрацію нерухомого майна ці нововведення справді якось можуть, але найголовнішу проблему — строки реєстрації — вони все одно не вирішать. Якщо дозволити відправляти заяви поштою, то знімається проблема черги, але не знімається проблема швидкості проведення реєстраційних дій. Крім того, іноді реєстратор у нестандартній ситуації, не знаючи, як йому вчинити, відмовляє у вчиненні дій без конкретизації причин, що саме його не влаштовує в документах.⁶

В більшості експерти оцінюють всі ці зміни як позитивні, але не як революційні, визначаючи при цьому, що більшість нових правил є технічними, такими, що уточнюють та деталізують певні процеси.

⁴ Постанова № 868 «Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання витягів з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно».

⁵ Зареєструвати нерухомість з нового року буде легше, але довше — юрист:
<http://www.radiosvoboda.org/content/article/25218520.html>

⁶ Новий порядок держреєстрації прав на нерухоме майно: плюси і мінуси:
<http://ua.racurs.ua/429-novyy-poryadok-derjreiestraciyi-prav-na-neruhome-mayno-plusy-i-minusy>

Також зазначається, що є й інші не дуже позитивні моменти. За чинною процедурою, щоб зареєструвати права на нерухомість, можна було йти в багатьох випадках до нотаріуса, а не до державного реєстратора. Технічно нотаріус може перенести стару реєстрацію в новий реєстр, зокрема для цілей посвідчення нотаріусом договору з такою нерухомістю. За новою процедурою нотаріус також може зареєструвати право власності на об'єкт, який був зареєстрований раніше, але лише в разі, якщо він одночасно реєструє похідне право, тобто угода дійсно відбувається. Формально реєстрація прав у державного реєстратора має відбуватися і дешевше, і швидше, ніж у приватного нотаріуса. Якщо подивитися на реальну ситуацію, то реєстратори просто не справлялися з роботою, були довжелезні черги, відмови, непорозуміння з документами, які необхідно подавати, тощо. Неможливо виключити й корупційну складову. Нотаріус — це трошки дорожче, але надійніше. Зараз з цим борються. Можливо, це відповідає духу закону, але, з іншого боку, це ускладнить життя для ринку і дещо монополізує становище Укрдержреєстру».⁷

При ухваленні нового порядку також було не враховано, що для реєстрації права власності на об'єкт незавершеного будівництва новий порядок передбачає обов'язкове подання дозволу на будівництво. При цьому невирішеною залишається ситуація, коли право власності на такий об'єкт реєструється не забудовником, а особою, яка придбала його у забудовника, але ніколи не отримувала дозволу на будівництво.

До сьогодні залишається проблема реєстрації прав власності на магістральні та промислові трубопроводи (в тому числі газорозподільні мережі), автомобільні дороги, електричні мережі, магістральні теплові мережі, мережі зв'язку, залізничні колії. Однією із причин цієї проблеми є те, що в наказі Міністерства юстиції передбачено, що газопроводи є нерухомим майном, а тому мають реєструватися відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»⁸. Аналогічні проблеми виникають також при розгляді статусів таких видів майна, як автомобільні дороги, електричні та теплові мережі, мережі зв'язку, залізничні колії.

Водночас державна реєстрація прав на трубопроводи, автомобільні дороги, електричні мережі, магістральні теплові мережі, мережі зв'язку, залізничні колії є проблематичною і практично неможливою. Однією з причин є та, що об'єкти газопроводів розташовані, як правило, на території вулиці, декількох вулиць, населеного пункту, між населеними пунктами.

Крім того, часто неможливо безспірно визначити, рухомим чи нерухомим майном є газорозподільні мережі, що складаються з різних у відношенні пов'язаності із землею елементів, зокрема, якщо одні частини складної речі, якою є газороз-

⁷ Новий порядок держреєстрації прав на нерухоме майно: плюси і мінуси:

<http://ua.gacurs.ua/429-novyy-poryadok-derjreiestraciyi-prav-na-neruhome-mayno-plusy-i-minusy>

⁸ Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Методичних рекомендацій стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації» від 14 квітня 2009 року № 660/5.

подільні мережі, можуть бути віднесені із значними застереженнями до нерухомих, то інші — за будь-яких умов є рухомими.

Окрім зазначеної проблеми існує ще одна, не менш болюча, яка стосується різноманітних лінійних об'єктів. Ця проблема полягає в тому, що наразі чужі земельні ділянки під такими об'єктами використовуються без будь-яких правових підстав. Це стосується як тих об'єктів, які мають зв'язок з землею на території чужих земельних ділянок, так і тих, що такого зв'язку не мають (наприклад, лінії електропередач, що проходять над чужими земельними ділянками, якщо їх опори розташовані поза межами цих ділянок).⁹

Слід також відмітити, що зберігається актуальність проблеми некомпетентності реєстраторів. Банальним, але показовим є приклад, коли особа, яка отримала Державний акт на земельну ділянку, не змогла провести державну реєстрацію прав на цю ділянку у зв'язку із тим, що реєстраційною службою була допущена помилка при внесенні даних цієї особи до Державного земельного кадастру.¹⁰

Важливим у контексті забезпечення права на мирне володіння своїм майном є питання функціонування державного реєстру прав на нерухоме майно. Вже давно експертами зазначається необхідність відкритого доступу до цього реєстру. Лише 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України був здійснений важливий крок на шляху до цього, ухваливши в цілому Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів». Новий закон встановлює не лише обов'язок розкриття усіма юридичними особами інформації про людей, які мають вирішальний вплив на управління чи діяльність компанії, але також передбачає відкриття Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Так, з набуттям чинності закону, будь-яка фізична або юридична особа зможе отримати відомості щодо конкретних об'єктів нерухомого майна в електронній формі через офіційний сайт Укрдержреєстру або через письмове подання. Водночас, отримати одразу інформацію про всі зареєстровані права конкретної особи («пошук за суб'єктом права») зможуть лише представники органів влади.¹¹

2.2. Гарантії судового захисту права власності

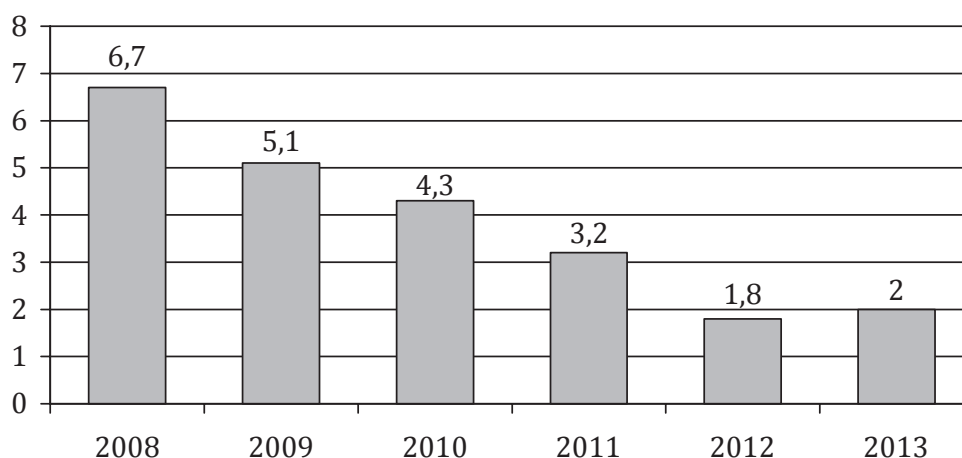
Судовий захист прав власників від будь-якого неправомірного втручання — одне із найважливіших завдань держави. Аналіз показників роботи господарських судів за останні два роки показує, що у 2013 р. перервалася стала тенденція щодо зменшення кількості звернень до господарських судів із позовами про захист пра-

⁹ Висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до статті 1 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» (реєстр. № 3895 від 16.01.2014р.) <http://www.commerciallaw.com.ua/uk/lawvys/lawinua/322-vysnovok-shchodo-proektu-zakonu-ukrajiny-lpro-vnesennja-zmin-do-statti-1-zakonu-ukrajiny-qpro-derzhavnu-rejestraciju-rechovyh-prav-na-neruhome-majno-ta-jih-obmezhenq-rejestr-3895-vid-16012014r>

¹⁰ Рішення Чортківського районного суду Тернопільської області від 03 червня 2014 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39049203>

¹¹ Народні депутати відкрили Державний реєстр нерухомості <http://www.medialaw.kiev.ua/news/media/2760/>

ва власності. Натомість зберігається тенденція до зменшення кількості задоволенних повністю або частково позовних вимог у справах цієї категорії.



*Динаміка розгляду господарськими судами спорів,
пов'язаних із захистом права власності*

У 2013 році господарські суди розглянули 2000 справ, пов'язаних із захистом права власності. За результатами їх розгляду задоволено повністю або частково тільки 49% позовних вимог (у 2012 році — 64,6%, у 2011-му — 71,8%).

Підставами для звернення з позовами цієї категорії у 2013 році були:

- визнання права власності (1200), з яких обґрунтованими повністю або частково визнано 51,3%;
- витребування майна з чужого незаконного володіння (300), з яких обґрунтованими повністю або частково визнано 52,2%;
- усунення перешкод у користуванні майном (300), з яких обґрунтованими повністю або частково визнано 46,3%.

Потрібно зазначити, що українське законодавство передбачає досить велику кількість засобів захисту прав власності. Проте багато з них чітко не регламентуються, що призводить до виникнення спірних питань і суперечностей при їх застосуванні, зокрема судовою владою.¹²

Також ускладнює захист прав власності порушення судами розумних строків розгляду справ. З аналізу наданих судами відомостей випливає, що основними причинами порушення розумних строків розгляду цивільних справ є неявка сторін та їх представників у судові засідання, а також тривалий термін проведення судових експертиз. Має місце й безпідставне задоволення клопотань, які подаються сторонами без належного обґрунтування.¹³

¹² Судовий захист права власності у сфері економічних правовідносин:
http://zib.com.ua/ua/99686-yak_zdiysnyuetsya_sudoviy_zahist_prava_vlasnosti_u_sferi_eko.html

¹³ Коли й року недостатньо:
http://zib.com.ua/ua/print/71394-priznachennya_ekspertizi_ne_mozhe_stavati_privodom_dlya_proc.html

Цивільне судочинство. Порушення розумних строків

| Регіон | Кількість справ, які перебувають у провадженні місцевих загальних судів понад 1 рік | Кількість справ, які перебувають на розгляді в апеляційній інстанції понад 4 місяці |
|---------------------------|---|---|
| АР Крим | 39 | 40 |
| Вінницька область | 215 | 8 |
| Волинська область | 15 | 8 |
| Дніпропетровська область | 1490 | 197 |
| Донецька область | 113 | 0 |
| Житомирська область | 387 | 31 |
| Закарпатська область | 247 | 83 |
| Запорізька область | 266 | 49 |
| Івано-Франківська область | 429 | 15 |
| Київська область | 172 | 24 |
| Кіровоградська область | 30 | 28 |
| Луганська область | 562 | 15 |
| Львівська область | 1201 | 97 |
| Миколаївська область | 134 | 9 |
| Одеська область | 1386 | 131 |
| Полтавська область | 45 | 13 |
| Рівненська область | 107 | 3 |
| Сумська область | 66 | 3 |
| Тернопільська область | 34 | 2 |
| Харківська область | 560 | 77 |
| Херсонська область | 9 | 15 |
| Хмельницька область | 87 | 13 |
| Черкаська область | 189 | 33 |
| Чернівецька область | 101 | 19 |
| Чернігівська область | 12 | 7 |
| м. Київ | 845 | 188 |
| м. Севастополь | 148 | 21 |
| Всього | 8889 | 1129 |

3. НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДДІВ, ЩО ЗАХИЩАЮТЬ ВЛАСНІСТЬ

Виконання рішення суду є невід'ємною частиною права на справедливий суд, а правильне застосування судами процесуального законодавства, пов'язаного з виконанням судових рішень, є визначальним з огляду на дотримання зокрема права на мирне володіння своїм майном.

Водночас невиконання судових рішень в Україні, які захищають власність на жаль, стало чи не національною традицією. Особливо це стосується рішень, якими кошти стягнуто з державного бюджету. Процедура виконання таких судових актів, як правило, зтягується на роки.

Примусове виконання рішень судів здійснює Державна виконавча служба (ДВС), центральний орган виконавчої влади, діяльність якого скеровує Мін'юст. Культура підкорення судовому рішенню в Україні досить низька. Навіть державні органи та їх посадові особи, програвши в суді, оскаржують вочевидь справедливе рішення аж до останньої інстанції та всіляко ухиляються від його виконання.¹⁴ Годі й казати — більшість рішень про стягнення коштів, зобов'язання боржника вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення виконуються примусово. Зважаючи на ці чинники, середнє річне навантаження на одного державного виконавця становить кілька тисяч проваджень.

За одним провадженням державний виконавець може виносити низку постанов, направляти платіжні вимоги до банків, що обслуговують боржника, виявляти рухоме і нерухоме майно, описувати його і вилучати, залучати суб'єкт оціночної діяльності для його оцінки, передавати його на реалізацію, проводити уцінку.

Зарплата державного виконавця становить близько 2 тис грн. При цьому у нього можуть перебувати виконавчі провадження із стягнення мільйонних сум, а у відділі примусового виконання рішень — мільярдних обсягів коштів. Чи будуть вони стягнуті, залежить від оперативності та сумління цього державного чиновника.

Закон «Про виконавче провадження» надає державному виконавцю дискреційні повноваження, які є підґрунтям для корупції. Це не влаштовує ні бізнес, ні громадян, які роками не можуть домогтися стягнення належного їм за судовим рішенням.

Статистика стягнень свідчить, що робота органів виконавчої служби вкрай неефективна. Так, у 2013 році в органах ДВС знаходилося на виконанні понад 8 млн. справ на 440 млрд. грн. Середній відсоток стягнення — лише 4% або 20 млрд. грн.¹⁵

Слід сказати, що держава як боржник за судовим рішенням поводить себе не краще за приватного боржника. Відтак, невпинно росте кількість скарг до Європейського суду з прав людини щодо невиконання рішень судів.

Україна посідає третє місце за кількістю заяв, які знаходяться на розгляді Європейського суду з прав людини. Станом на 31 грудня 2013 року на розгляді Європейського суду перебувало 13 284 заяв, поданих проти України, що становить 13,3% від загальної кількості заяв у Суді. Найбільша кількість заяв проти України, за яким у 2013 році були прийняті рішення по суті, стосуються системної проблеми невиконання (тривалого невиконання рішень національних судів).¹⁶

Одним із прикладів таких справ є справа АТ «Індустріалекспорт» в якій на момент постановлення Європейським судом рішення держава Україна не виконувала своїх зобов'язань перед заявником протягом 17 років — за рішенням Міжнародного комер-

¹⁴ Присяжні виконавці судових рішень:
http://www.epravda.com.ua/columns/2014/06/16/465344/view_print

¹⁵ Там само.

¹⁶ Україна посідає третє місце за кількістю заяв до ЄСПЛ:
<http://dt.ua/UKRAINE/ukrayina-posidaye-tretye-misce-za-kilkisty-zayav-do-yespl-136815.html>

ційного арбітражного суду та 7 років — за рішенням Господарського суду м. Києва. Причому причиною їх невиконання уповноважені державні органи називають відсутність бюджетних коштів. Це є стандартною відмовкою в процесі виконання судових рішень, боржником за якими виступає держава.¹⁷

Іншим прикладом є справа Кириченко С. Г., де було порушено право власності на мільйони гривень і вже більше 10 років рішення українського суду не виконується. Тут потрібно зазначити, що навіть рішення Європейського суду з прав людини по цій справі не змінило ситуацію із виконанням цього рішення національного суду.¹⁸

Багато справ в Європейському суді стосуються проблеми невиконання рішень українських судів по соціальних справах, які пов'язані з тим, що держава не виконує свої зобов'язання по забезпеченню законодавчих гарантій щодо соціально-економічних прав.

З метою вирішення цієї проблеми Верховна Рада України ще 5 червня 2012 року прийняла Закон «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Згодом, 19 вересня 2013 року, Верховна Рада Законом № 583-VII доповнила розділ II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону. Але як зазначалось правозахисниками в Щорічних доповідях «Права людини в Україні»¹⁹ ці дії держави кардинально не вирішували проблеми, оскільки містили численні недоліки і не враховували важливі аспекти виконання судових рішень.

3 вересня 2014 року Кабінет міністрів України здійснив наступну спробу змінити ситуацію на краще. Так, було прийнято Постанову якою затверджено Порядок погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою.

Міністр юстиції України П. Петренко щодо цієї Постанови заявив, що Уряд зайняв принципову позицію розраховатися за всіма зобов'язаннями за рішеннями судів. Мова йде про 2 мільйони українців, які мали відповідні права на пільги і отримали відповідні рішення судів, які не виконувалися протягом багатьох років.²⁰

Відповідно до цієї Постанови усі громадяни, які мають на руках рішення судів, повинні звернутися до органів ДВС, щоб їх внесли до відповідного реєстру. «Після формування реєстрів, в межах коштів, які є в державному бюджеті, ми будемо виплачувати людям кошти, які вони за законом мають право отримати», — зазначив Міністр юстиції України.²¹

Попри певний позитив від цього кроку і вирішення деяких процедурних проблем є суттєві сумніви щодо реальності виконання цих обіцянок, оскільки поки що в бюджеті не прописано достатньої кількості фінансових ресурсів, які мають бути виділені на ці цілі. А якщо цієї ключової проблеми не буде вирішено, то відповідно судові рішення можуть і надалі залишатимуться не виконаними і роками будуть знаходитися у відповідному реєстрі.

¹⁷ Стягнення через Страсбург:
http://zib.com.ua/ua/98916-yak_borotися_z_nevikonannyam_sudovih_rishen_v_ukraini.html

¹⁸ Справа «Кириченко С. Г. проти України» <http://www.ipu.ho.ua/>

¹⁹ Щорічна доповідь «Права людини в Україні — 2013» <http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.10>

²⁰ Унормоване невиконання:
http://zib.com.ua/ua/99261-pislya_zvirki_sudovih_rishen_uryad_rozrahuetsya_z_pilgovikam.html

²¹ Там само.

Суттєвим негативом щодо забезпечення права на мирне володіння своїм майном є наявність в Україні мораторії в щодо стягнень на майно. Так, державою було продовжено мораторій на порушення справ про банкрутство підприємств ПЕК, який було введено ще 23.06.2005 р. строком лише до 31 грудня 2006 року, але неодноразово продовжувався. Застосування цього мораторію не дозволяє стягувати борги з неплатоспроможного боржника в процедурах банкрутства, натомість, дозволяє 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, погіршує інвестиційну привабливість вітчизняної економіки та створює колосальні корупційні ризики»²².

Кожного разу, коли за попередніх складів Верховної Ради приймалося рішення про продовження цього мораторію, народні депутати вимагали від Уряду надати перелік цих підприємств. Жодного разу Уряд такий перелік Верховної Ради не надав. Відтак, зазначений мораторій працював у тіньовому та ручному режимі, так би мовити, «для своїх».

Існування цього та інших мораторіїв встановлених законодавцем — це одна з причин низької ефективності стягнення боргів з неплатоспроможних боржників. В світлі цього, Україна не отримала очікуваного покращення показників індикатора «Врегулювання неплатоспроможності» у щорічному дослідженні Світового Банку «Ведення бізнесу — 2014» (зайняла за цим показником 162 місце) та навіть погіршила свої позиції на 5 пунктів (в минулому році відбувся приріст на 1 пункт). Погіршення рейтингу відбулося через зниження коефіцієнту стягнення (центи на долар) — сума відшкодування кредитору в 2014 році становить 8,2 (в 2013 році — 8,7).²³

4. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

4.1. Вилучення майна приватної власності для суспільних потреб

Залишається не вирішеною проблема із викупом земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб, яка пов'язана з нечіткістю понять визначених у Законі «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», а також оцінки майна, яке вилучається.

Також у 2014 р. набула особливої важливості проблема вилучення майна на військові цілі. Так, велика кількість підприємств в Україні зіткнулися з вимогами надання автомобілів на вимогу військкомату, які базувалась на Законі «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». Цим Законом визначено обов'язки підприємств щодо

²² АПУ підтримує відхилення мораторію на порушення справ про банкрутство підприємств ПЕК:
<http://www.uba.ua/ukr/news/2972>

²³ АПУ підтримує відхилення мораторію на порушення справ про банкрутство підприємств ПЕК:
<http://www.uba.ua/ukr/news/2972>

мобілізаційної підготовки та мобілізації. Зокрема, підприємства зобов'язані надавати під час мобілізації будівлі, споруди, транспортні та інші матеріально-технічні засоби Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, Оперативно-рятувальній службі цивільного захисту згідно з мобілізаційними планами з наступним відшкодуванням їх вартості в порядку, встановленому законом.

Але порядок відшкодування так і не був затверджений. Що ж до порядку виконання військово-транспортного обов'язку, то такий порядок є. Положення про військово-транспортний обов'язок давно затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 1921 від 28.12.2000 р. Положення діє й сьогодні та поширюється на підприємства всіх форм власності. При цьому додатком 1 до Положення визначено Основні вимоги до транспортних засобів, призначених для передачі військовим формуванням на період мобілізації та у воєнний час. У якому технічному стані необхідно повернути транспортні засоби їх власникам, як і обов'язку їх повернути — Положенням не визначено. Якими документами оформлюється приймання-передача транспортних засобів, хто їх підписує — наразі запитання без відповіді.

Найяскравішим фактом є те, що ні Законом, ні Положенням, ні чим іншим не визначено обов'язку держави повернути передане у зв'язку з мобілізацією майно приватних осіб. Захоче держава повернути, то поверне. Не захоче — вибачайте. Зате не забули про відповідальність, якій присвячено статтю 210-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення.²⁴

Фактично ця ситуація показує відношення держави до поваги права приватної власності і ставить під сумнів дієвість положень щодо відшкодування вартості вилученого для суспільних потреб майна.

4.2. Розподіл земельних ділянок за цільовим призначенням

Існуючий адміністративний порядок встановлення і зміни цільового призначення земельних ділянок не дає права власнику земельної ділянки вільно користуватись і розпоряджатись такою ділянкою для задоволення тих чи інших потреб і реалізовувати гарантоване Конституцією України право власності на землю. Серед перешкод реалізації суб'єктивних земельних прав можна виокремити, по-перше, цільове призначення ділянки, яке зазначається в правовстановлюючому документі не у відповідності до категорії земель, а згідно її функціонального призначення, що встановлено Класифікацією видів цільового призначення земель, легітимність якого, м'яко кажучи, викликає сумніви.²⁵ Визначене у такий спосіб цільове призначення земельної ділянки значно звужує можливості власника, заганняючи його в рамки чітко визначеної, вузької мети використання. Так, наприклад, отримання у власність земельної ділянки для будівництва та обслуговування житлового будинку в межах земель житлової та громадської забудови створює значні перешкоди власнику для її використання в комерційних цілях в межах тієї ж категорії земель. До того ж, поря-

²⁴ Мобілізація: давати чи не давати? Про надання (ненадання) автомобілів на вимогу військомату: <http://law-center.com.ua/ua/novyny/comments-ua/auto-mobilization-ua>

²⁵ Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 року № 548 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 85 (15.11.2010). — ст. 3006.

док зміни цільового призначення, визначений Земельним кодексом України, передбачає складну процедуру, подібну до процедури набуття права власності на землю. Зокрема, як і процедура безоплатного отримання земельної ділянки, що визначена ч. 6–10 ст. 118 Земельного кодексу України, процедура зміни цільового призначення передбачає розробку та погодження такого проекту, прийняття рішення про його затвердження і, на цій підставі, виготовлення нового правовстановлюючого документа на земельну ділянку, що обмежує можливості власника у вільному та мобільному прийнятті рішення щодо порядку використання земельної ділянки. Проблемою в цьому випадку є сам факт проходження громіздкої і тривалої в часі процедури у разі відсутності нормативних обмежень щодо використання земельної ділянки для тих чи інших потреб.²⁶

4.3. Передання земельних ділянок у приватну власність із порушенням норм Земельного кодексу України

Аналізуючи судову практику, слід звернути увагу на судові рішення, якими державні акти на право приватної власності на земельну ділянку визнаються недійсними з огляду на отримання власниками таких ділянок з порушенням норм чинного законодавства.²⁷ В якості прикладу можна навести прецеденти визнання недійсними державних актів на право приватної власності на земельну ділянку, що були видані на підставі незаконних рішень міських рад (передання у приватну власність земель комунальної власності).²⁸ Подібна ситуація мала місце, коли за рішенням Київської міської ради земельна ділянка, що належала територіальній громаді м. Києва, була передана у приватну власність. Проект такого рішення про передачу у власність земельної ділянки Головним управлінням земельних ресурсів КМДА не готувався та на розгляд міської ради не направлявся, що свідчить про те, що відповідне рішення було прийняте з порушенням встановленої Земельним кодексом України процедури. У 2014 р. Апеляційний суд м. Києва визнав незаконним рішення Київської міської ради та право власності на спірну земельну ділянку визнав за територіальною громадою м. Києва.²⁹ На жаль, практика передання земельних ділянок у приватну власність із порушенням вимог, встановлених законодавством є, на сьогодні, досить поширеною. Більше того, далеко не завжди факти таких порушень виявляються уповноваженими на те органами та оскаржуються у судовому порядку. Іноді навіть звернення до суду не гарантує захисту порушених прав у сфері земельних правовідносин, а законні рішення

²⁶ Костяшкін І. Правове забезпечення соціальної функції при розподілі земель за цільовим призначенням: http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/The_changing_nature_of_scientific_knowledge_under_the_influence_of_the_scientific_method_in_modern_19702.pdf

²⁷ Див. «Підробили рішення сесії про незаконну передачу землі у приватну власність»: <http://golosukraine.com/publication/prigodi/za-i-poza-zakonom/32484-pidrobili-rishennya-sesiyi-pro-nezakonnu-peredachu/#.VEUb-fmsWSo>

«У Карпатському національному природному парку незаконно приватизували 1 гектар землі»:

<http://galka.if.ua/u-karpatskomu-natsionalnomu-prirodnomu-parku-nezakonno-privatizovali-1-gektar-zemli>

²⁸ Рішення Старосамбірського районного суду Львівської області від 29 липня 2014 року //

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/40209797>

²⁹ Рішення Апеляційного суду міста Києва від 26 лютого 2014 року //

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37370933>

зацікавлені сторони можуть отримати лише після подання скарги до апеляційної або касаційної інстанції.

4.4. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення

У 2014 р. продовжувалась дія мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. До того ж, у липні цього року робочою групою Держземагенства було висловлено пропозицію заборони продажу землі сільгосп призначення та визначення мінімального терміну її оренди не менше 10 років. Як відзначив Голова Держземагенства, «повна заборона на продаж земель сільськогосподарського призначення, законодавче закріплення шляхів і правових механізмів подальшого розвитку відносин сільськогосподарського землекористування та встановлення мінімального терміну оренди земель сільськогосподарського призначення закладе надійні підвалини сталого розвитку земельних відносин».³⁰

Водночас, слід звернути увагу на те, що дія заборони на відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення обмежує права власників земельних ділянок, які гарантуються Конституцією України (ст. 41) та Земельним кодексом України (ч. 1 ст. 90). Більше того, обмеження чи навіть позбавлення власників можливості розпоряджатися їхніми земельними ділянками фактично в багатьох випадках означає позбавлення власника більшої частини благ, які могло б принести йому здійснення права власності. Саме це матиме місце, наприклад, тоді, коли особа володіє лише невеликою за площею ділянкою сільськогосподарського призначення, яку економічно недоцільно використовувати за цільовим призначенням. Середній розмір земельної частки (паю) в Україні складає 4 га. У той же час, наприклад, за даними вчених Інституту аграрної економіки, оптимальний розмір; наприклад, господарства зернового та зерново-буряківничого напрямів визначається на рівні 300–400 гектарів, а при розмірі фермерського господарства у 55 гектарів тваринництво у ньому буде збитковим. Можна сперечатися про конкретний розмір економічно рентабельного фермерського господарства, але те, що цей розмір більший від 4 га — безсумнівно.

Схожа ситуація буде у випадку, коли особа через похилий вік (більшість власників земельних часток (паїв) — пенсіонери) не здатна сама обробляти землі сільськогосподарського призначення. У таких випадках заборона продати земельну ділянку означає, що від свого майна — земельної ділянки — власник не може отримати нормального економічного ефекту. Слід зважати, що у сучасних умовах здача земельної ділянки в оренду не може компенсувати втрат від неможливості продати земельну ділянку, оскільки ставки орендної плати є мізерними. Наприклад, за офіційними даними Державного комітету України із земельних ресурсів, упродовж I кварталу 2009 року укладено 4559,3 тис. договорів оренди земельної частки (паю), з яких більшість — 3099,6 тис. (68%) з розміром орендної плати від 1,5% до 3%. Порівняймо цифру 1,5–3,0% із процентними ставками банків за строковими депо-

³⁰ Держземагенство пропонує назавжди заборонити продаж земель сільськогосподарського призначення: <http://www.5.ua/ukrajina/ekonomika/item/388660-derzhzemahentstvo-proponuie-nazavzhdy-zaboronyty-prodazh-zemel-silskohospodarskoho-pryznachennia>

зитами фізичних осіб: за даними Агентства «Thomson Reuters» (які використовуються НБУ України), за депозитами в національній валюті строком на рік станом на 16.06.2012 вони складають 16,61% (звичайно, протягом часу існування мораторію були і вдвічі вищі ставки). Основною причиною мізерних ставок по оренді земель сільськогосподарського призначення якраз і є мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Отже, встановлення мораторію призвело до заподіяння власникам земельних ділянок сільськогосподарського призначення значних матеріальних збитків, які, в принципі, можливо обчислити і довести. Проте найголовніше все-таки те, що мораторій вихолощує саму сутність права власності, не дозволяючи не лише розпорядитися, а і взагалі отримати нормальний економічний ефект від земельної ділянки (земельної частки (паю)).³¹

Незважаючи на те, що мораторій був запроваджений з метою консолідації земель сільськогосподарського призначення в руках їхніх господарів і, таким чином, гарантування використання цієї категорії земель тільки за цільовим призначенням, проте де-факто запровадження мораторію сприяло процвітанню різних схем його обходу, тінізації ринку земель. Слід зазначити, що у 80% випадків учасники ринку земель сільськогосподарського призначення обходять мораторій цілком легальними способами, які можна простежити з аналізу норм земельного законодавства. Зокрема, на сьогодні існують такі способи відчуження земель сільськогосподарського призначення, як спадок, обмін, вилучення для суспільних потреб, договір оренди земельної ділянки, довіреність, договір емфітевзису, застава, продаж земельної ділянки частинами.³²

Таким чином, на сьогодні, дія мораторію на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення практично втрачає сенс, оскільки така заборона, як правило, лише шкодить власникам земельних ділянок та часток, а також гальмує розвиток сільськогосподарського сектору загалом.³³

5. 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 б урегулювали 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 по-

³¹ Мораторію — ні! <http://www.amm.org.ua/moratoriyuni>

³² Сім способів законно купити землю <http://www.interlegal.com.ua/corporate/?p=1204>

³³ Мораторію — ні! <http://www.amm.org.ua/moratoriyuni>

ложень 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 Закону «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.

9. Здійснити заходи щодо недопущення порушень прав власності з боку органів внутрішніх справ.

10. Вдосконалити процедуру відшкодування щодо майна наданого ЗСУ під час мобілізації.

XI. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

2014 рік для України та її громадян безумовно є одним із найбільш складних за всі роки незалежності. В умовах революційних перетворень та війни на сході ситуація з дотриманням прав людини, в тому числі й в сфері соціального забезпечення, є вкрай непростою.

Враховуючи цю ситуацію, проблеми із бідністю тільки набули нової гостроти і на жаль, держава виявилась не готовою прийняти нові виклики. Уряд у 2014 р. «заморозив» розміри мінімальних стандартів, що при зростанні цін призвело до подальшого зубожіння населення. Крім того, продовжується поглиблюватися різниця в доходах багатих людей і бідних.

Потрібно зазначити, що прожитковий мінімум, який є базовим показником для всієї системи соціального забезпечення, вже багато років не відображає реальних мінімальних потреб людини, оскільки не враховує багатьох життєво необхідних для людини витрат, базуючись на наборі продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, який вже давно застарів. Крім того, для визначення розміру окремих видів соціального забезпечення продовжує застосовуватися показник гарантованого рівня прожиткового мінімуму, що відображає неможливість для держави виконувати сьогодні навіть менші ніж мінімальні стандарти життя.

Попри певні зусилля держави у цьому році виникли суттєві проблеми з соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб, а також військовослужбовців та інших осіб, задіяних в АТО. В законодавчій площині суттєвих змін, що вплинули б на стан соціального забезпечення, не відбулося, хоча реформування сфери соціального забезпечення залишається вкрай актуальним питанням.

Немає особливих зрушень і щодо забезпечення доступності житла. Зрозумілим є те, що основний фокус держави у цьому році спрямований на вирішення житлових проблем переселенців та військовослужбовців. Водночас не можна сказати, що дії держави в цій сфері є ефективними, тим більше не можна говорити про якісь системні зміни щодо забезпечення права на доступне житло.

Також суттєвих змін не відбулося щодо проблеми ефективності пенсійної системи, через що негативні аспекти пенсійної реформи, які відчуло на собі більшість громадян, продовжують існувати. Очевидним є те, що уряду було не того, щоб вирішувати певні системні проблеми у цій сфері, оскільки основним його завданням було тривіальне забезпечення виплати пенсій.

¹ Розділ підготовлений М. Щербатюком, УГСПЛ.

Серед позитивних зрушень можна вказати лише прийняття довгоочікуваного закону про забезпечення якості харчових продуктів, хоча й він є напівмірою, оскільки не має напрацьованих механізмів застосування, а також не передбачає заходів щодо забезпечення якості води.

2. ПРАВО НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

2.1. Гарантії права на достатній життєвий рівень

Розвиток подій у фінансово-економічній сфері України у 2014 року не дає приводів для оптимізму, оскільки зниження курсу гривні, підвищення цін на пальне та витрати на оборону створюють умови для зростання масштабів нужденності серед соціально-незахищених верств населення.

Незважаючи на те, що доходи 60% населення залишаються стабільними, за останні 5 років відчуття бідності серед населення зросло з 53 до 65%.² Зокрема, за період 9 місяців 2013 р. близько половини бідного населення перебувало у стані крайньої бідності (47,0%), тобто мало сукупні еквівалентні витрати нижче 938 грн. на одну особу на місяць. Коефіцієнт глибини бідності за відносним критерієм становив 21,9%, за абсолютним (критерієм прожиткового мінімуму) — 20,9% з використанням змінної витрат та 18,3% — з використанням доходів.³

Основними причинами зростання рівня бідності в Україні є, зокрема, зростання рівня безробіття, низький рівень оплати праці та пенсійного забезпечення, заборгованість із заробітної плати і соціальних виплат, відсутність розвиненої системи страхування життєвих ризиків та адресної соціальної допомоги. Слід також відзначити посилення нерівномірності у перерозподілі багатства між різними групами населення. Так, за даними журналу «Forbes», до рейтингу мільярдерів — 2014 увійшли 9 українців, сукупний статок яких оцінюють у 26,6 млрд. дол.⁴ У свою чергу, постійне та необмежене збагачення дуже вузького прошарку суспільства неминуче відбивається на погіршенні фінансового становища решти населення.⁵

З 2011 року в Україні реалізується Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 року. Метою програми є зменшення кількості бідного населення серед різних соціальних груп шляхом: сприяння зайнятості населення та розвитку ринку праці; удосконалення механізму оплати праці та соціального діалогу як основних чинників створення умов для гідної праці; розвитку системи соціального страхування; удосконалення пенсійної системи; реформу-

² Рівень безробіття в Європі значно вищий, ніж в Україні — експерт:
<http://portal.lviv.ua/news/2014/04/28/161828.html>

³ Моніторинг ситуації у соціальній сфері в Україні за квітень 2014 року:
http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=392:-2014-&catid=17:2010-06-10-20-44-31&Itemid=24

⁴ 9 українців увійшли до рейтингу мільярдерів-2014 <http://forbes.ua/ua/business/1366517-9-ukrayinciv-uvijshli-do-rejtingu-milyarderiv-2014>

⁵ Деякі проблеми вдосконалення системи соціального захисту населення в Україні http://eprints.oa.edu.ua/1580/1/topishkonp8_17012013.pdf

вання системи соціального захисту тощо.⁶ Однак через вкрай незадовільне виконання завдань, передбачених Програмою, рівень бідності в Україні залишається досить серйозною та актуальною проблемою.

Також слід звернути увагу на проблему дотримання мінімальних соціальних стандартів у сфері доходів населення. Базовим державним стандартом у сфері доходів населення є прожитковий мінімум, на основі якого розраховуються такі соціальні гарантії, як мінімальна заробітна плата; мінімальна пенсія за віком разом з грошовою допомогою; мінімальний розмір допомоги по безробіттю; допомога по догляду за дитиною до досягнення нею 3 років; допомога на поховання тощо. У 2014 році прожитковий мінімум був встановлений нижче розмірів фактичних прожиткових мінімумів за грудень 2013 року. Також розмір мінімальної заробітної плати був залишений на рівні навіть меншому, ніж фактичний її розмір у 2013 році, що дозволяє назвати 2014 рік роком екстремальної економії.

Незважаючи на те, що мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, її законодавчо визначений рівень є недостатнім для забезпечення розширеного відтворення робочої сили, оскільки вона не враховує сімейної (витрати на утримання й виховання дітей) і податкової складових (внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податку на доходи фізичних осіб).⁷ Мінімальна заробітна плата з 1 січня 2014 року встановлена у розмірі 1218 грн., що становило 38,7% середньої заробітної плати за попередній місяць (3148 грн.), та у доларовому еквіваленті (\$1/7,99 грн.) дозволяла витратити у середньому в січні на одну особу майже \$4,9 на добу (порогове значення — \$5,0 США за паритетом купівельної спроможності на добу).

Профспілки наполягають, що розмір мінімальної зарплати повинен бути не менше 45% середньої за минулий період (3265 грн. у 2013 р.), тобто — 1470 грн. Міжнародна організація праці і члени Європарламенту вважають, що вона повинна бути не менше 60% середньомісячної заробітної плати.

Також в Україні продовжують використовувати для розрахунку багатьох соціальних допомог навіть не прожитковий мінімум, а показник гарантованого рівня забезпечення прожиткового мінімуму, що складає лише певну частину від цього ніби вже мінімальної гарантії. Так, для працездатних осіб він складає 21%, а для дітей — 85% прожиткового мінімуму. Використання цього показника показує неспроможність держави забезпечити навіть мінімальний рівень законодавчих гарантій соціально-економічних прав.

Окремо слід зупинитися на питанні війни, що точиться на Донбасі. В умовах перманентних бойових дій на значній території Донбасу відрізними від державної допомоги залишилися мільйони громадян. На Луганщині та Донеччині без зарплат та пенсій протягом майже півроку залишаються мешканці окупованих територій в умовах вбивств людей, руйнування будівель та об'єктів інфраструктури, зупинки промислових підприємств, паралічу державного управління. Об'єктивні перешкоди

⁶ Державна цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 року: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-%D0%BF>

⁷ Забезпечення соціальної справедливості <http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-1443.html>

при здійсненні соціального забезпечення в умовах війни поставили східні регіони в умови гуманітарної катастрофи.

Окупація АР Крим Російською Федерацією та війна на Донбасі зумовили появу великої кількості внутрішньо переміщених осіб. Станом на жовтень 2014 року ООН наводить цифру понад 400 тисяч вимушених внутрішніх переселенців в Україні. Це лише офіційні дані, реальна ж кількість внутрішньо переміщених осіб є невідомою, однак очевидно перевищує згадане значення в рази. Велика кількість переселенців потребує здійснення з боку держави цілого комплексу заходів — надання житла, певних виплат, забезпечення робочими вакансіями, місцями в дитячих садочках та школах тощо. Стрімкий розвиток подій показав, що держава виявилася неготовою до такого сценарію. Переселенці фактично змушені самостійно вирішувати свої проблеми. Навіть у тих питаннях, де від держави вимагається елементарне сприяння, вимушені переселенці стикаються з сумнозвісним бюрократизмом. Тобто держава не те що не допомагає своїм громадянам, що стали жертвами війни, а дуже часто просто заважає. Така ситуація є просто кричущим порушенням прав людини в Україні і вкотре демонструє гостру необхідність реформування системи соціального забезпечення.

2.2. Якість і безпека харчових продуктів

Одною із головних проблем у сфері забезпечення якості та безпеки харчових продуктів є відсутність ефективної системи забезпечення безпеки продуктів, яка б контролювала продукт від постачальника сировини до місця продажу готового продукту.

В Україні контролем безпечності харчових продуктів займаються чотири органи:

- Міністерство охорони здоров'я України (Державна санітарно-епідеміологічна служба України);
- Міністерство аграрної політики і продовольства України (Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України);
- Мінекономрозвитку (Держспоживінспекція України);
- Мінприроди (Державна екологічна інспекція).

Водночас жоден з вище наведених органів не гарантує безпечності продукту загалом, оскільки вони контролюють лише деякі ділянки виробництва, не забезпечуючи при цьому контролю на всій ділянці «від лану до столу».

Зараз на українських підприємствах є лише дві точки контролю. Перша: перевірка сировини по передбачених державою показниках. Друга: перевірка готової продукції перед відправкою на продаж. Під час виробництва контроль відсутній.⁸

Одним із прикладів проблем із якістю продуктів харчування, можна навести ситуацію із імпортом в Україну рибної продукції. Те, що ми купуємо і споживаємо як рибу, може містити токсичні речовини, застарілі антибіотики, шкідливі штучні барвники червоного кольору: (E102, E121, E124, E129). Фарбують, скажімо, оселедець під лосось і на упаковці вказують натуральні барвники (куркумін або червоний буряковий), а використовують синтетичні.⁹

⁸ Безпечна їжа: <http://www.euointegration.com.ua/files/4/e/4e344a6-ec-harchi-pr2.pdf>

⁹ На наших столах може бути якісна й недорога риба: <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id= 357289>

Підписання Угоди про асоціацію з ЄС поставило перед державою завдання змінити ситуацію у сфері державного контролю за якістю та безпекою продуктів харчування. Важливим кроком у цьому напрямку було прийняття у липні 2014 року Закону про безпеку та якість харчових продуктів, яким передбачено запровадження системи ХАССП, що контролює на виробництві критичні точки для безпеки харчів. Це дозволяє попередити виготовлення небезпечного для здоров'я продукту протягом усього процесу виробництва.

Закон передбачає уточнення термінології, уточнення видів правопорушень та адекватності міри покарання, створення єдиного контролюючого органу в сфері безпечності харчових продуктів, скасування дозвільних документів та процедур, які відсутні в Європейському Союзі, запровадження європейських принципів регулювання ГМО, зокрема в частині реєстрації джерел ГМО, а не продуктів, вироблених з них.

Слід зазначити, що важливими є й інші зміни до законодавства, спрямовані на покращення контролю за якістю та безпекою продуктів харчування. Зокрема тих, які відображені у:

- законопроекті про ідентифікацію тварин («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ідентифікації та реєстрації тварин»);
- законопроекті про державний контроль у сфері безпечності харчових продуктів («Про державний контроль у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів і кормів, благополуччя тварин»);
- законопроекті «Про корми»;
- законопроекті про побічні продукти тваринного походження («Про побічні продукти тваринного походження, що не призначені для споживання людиною»)¹⁰.

Крім того, потрібно розуміти, що прийняти необхідні законодавчі зміни — це лише окремий важливий крок, але набагато важливішим є реалізація положень закону на практиці.

2.3. Забезпечення належної якості води

Аналіз досліджень якості води у багатьох областях України вказує на погіршення складу води порівняно з минулими роками. Відсоток перевищення за хімічними показниками з кожним роком збільшується.

Так, відповідно до Програми Державного моніторингу поверхневих вод лабораторія моніторингу вод та ґрунтів Львівської гідрогеолого-меліоративної експедиції провела у 2014 році контроль якості поверхневих вод в 17 пунктах спостережень, на 11 водних об'єктах Львівської області. На основі отриманих результатів було встановлено, що якість води річок Львівської області не відповідає нормам для водойм рибогосподарського значення, крім однієї річки, що незмінно пов'язано з використанням водних ресурсів для створення засобів життєзабезпечення.

¹⁰ В Україні пропонують прийняти 5 законів, які зроблять продукти безпечними: <http://4vlada.com/ukraine/36086>

Підтверджують проблеми із якістю та безпекою водних ресурсів в Україні і інші дослідження, які проводили Центральна геофізична обсерваторія¹¹, Київська санітарно-епідеміологічна станція,¹² Державне агентство водних ресурсів України «Житомирське обласне управління водних ресурсів»¹³ та Дніпровське басейнове управління водних ресурсів.¹⁴ Порушення у сфері якості води виявлені прокуратурою Воловецького району, яка провела перевірку у Свалявському міжрайонному управлінні Головного управління Держсанепідслужби у Закарпатській області.¹⁵

На загальний стан поверхневих водних ресурсів в області негативно впливає низка факторів: скидання у водойми неочищених та недостатньо очищених стоків комунального, сільського господарства та промисловості, забруднення поверхневих вод гірничо-видобувними підприємствами, безсистемна та неконтрольована хімізація сільського господарства, відсутність водоохоронних зон та прибережних смуг на водних об'єктах, недотримання санітарно-гігієнічного стану сільських дворів та невпорядкованість сміттєзвалищ побутових відходів у населених пунктах.¹⁶

Потрібно зазначити, що законодавство України налічує 54 ДСТУ та 27 ГОСТ, що прямо або опосередковано стосуються якості питної води. Однак ці акти не відповідають вимогам, що діють у Європейському Союзі, зокрема, Директиві Ради 98/83/ЄС «Про якість води, призначеної для споживання людиною». Сьогодні перевірка якості питної води в Україні здійснюється за 28 показниками. Водночас у Євросоюзі таких показників більше ста.¹⁷

Саме тому серед пріоритетних напрямів діяльності державних екологічних, медичних і економічних органів вбачаються: створення умов для стимулювання впровадження маловодних та водозберігаючих технологій; посилення управлінської підтримки зусиль підприємців щодо створення вітчизняного водоочисного обладнання, прискорення процесу оновлення, удосконалення, заміни обладнання комунальних господарств; підвищення контролю за скидами забруднених вод та перегляд санкцій за порушення вимог санітарного законодавства; перегляд нормативних вимог до скидів зворотних вод; підвищення контролю за

¹¹ Про стан забруднення навколишнього природного середовища у м. Києві і Київській області у вересні 2014 року: http://cgo.org.ua/index.php?fn=k_zabrud&f=kyiv&p=1

¹² В Києві через брудну воду заборонили купання на всіх пляжах: <http://kiev-ukr.segodnya.ua/kpeople/v-kieve-iz-za-gryaznoy-vody-zapretili-kupanie-na-vseh-plyazhah-543577.html>

¹³ Якість води у Новгороді-Волинському покращилася, але ще не «нормальна»: <http://zhitomir-online.com/2014/10/17/yakist-vody-v-novogradi-volynskomu-pokraschylasya-ale-schene-normalna.html>

¹⁴ <http://dbuwr.com.ua/upravlinnya-vodnimi-resursami/monitoring-yakosti-vodi/685-stan-vod-protyagom-grudnya-2013-r-sichnya-2014-r.html>

¹⁵ На Воловеччині прокуратура вимагає усунути порушення санітарних норм у сфері питної води та питного водопостачання:

<http://transcarpathia.net/transcarpathia/social/36519-na-volovechchin-prokuratura-vimagaye-usunuti-porushennya-santarnih-norm-u-sfer-pitnoyi-vodi-ta-pitnogo-vodopostachannya.html>

¹⁶ Моніторинг: <http://oblwodgosp.gov.ua/monitoring-0>

¹⁷ Як дізнатися, що ми п'ємо? http://life.pravda.com.ua/columns/2014/08/17/177910/view_print/

використанням гербіцидів суб'єктами підприємницької діяльності у сільському господарстві.

Для організації планування, фінансування і контролю над всіма заходами, пов'язаними із покращенням якості питної води, пропонується призначити головного координатора зі значними повноваженнями. Лише за умови чіткої організації, стабільного фінансування та жорсткого суспільного контролю за водокористуванням можна досягнути значних позитивних зрушень в збереженні якісного стану водних ресурсів, а відтак і здоров'я людей.¹⁸

2.4. Здійснення права на достатнє житлове забезпечення

Міжнародними договорами, до яких приєдналася Україна, визначені основні стандарти права на достатнє житло. Право на достатнє житло є частиною права на достатній життєвий рівень та включає в себе наступні свободи та права: захист від примусового виселення та самовільного пошкодження або руйнування будинку людини; право бути вільним від самовільного вторгнення в житло, приватне і сімейне життя людини; право вибирати місце проживання, визначати де жити людині та свободу руху; гарантованість проживання; реституцію житла, землі та майна; рівний та недискримінаційний доступ до достатнього житла; участь у прийнятті рішень стосовно питань, пов'язаних з житлом на національному та місцевому рівнях; право на житло, яке відповідає мінімальним критеріям достатності (гарантованість проживання, наявність послуг, матеріалів, комфорту та інфраструктури, доступність, придатність житла до проживання, фізична доступність, місцезнаходження, адекватність з точки зору культури).

Проблема доступного житла є важливим питанням в Україні, оскільки значна кількість людей не може придбати житло через надто високі ціни. Так, середня зарплатня в Україні станом на вересень 2014 р. була 3481 грн.¹⁹ (приблизно 267,7 доларів США), середня ціна за 1 м² житлової площі не у центральних районах міст України станом на жовтень 2014 рік складає 883,64 доларів США (приблизно 11 487 гривень)²⁰. Для того, щоб придбати однокімнатну квартиру, наприклад 40 м², не у центрі міста за середньою ціною, людині необхідно зібрати приблизно 35 345,6 доларів США. Якщо поррахувати, виходить, що за 11 років людина може накопичити гроші на квартиру, якщо буде відкладати всю свою зарплатню.

За методикою ООН-Хабітат була введена формула вирахування коефіцієнту доступності житла.²¹ В Україні він складає 16,72.²² Цей показник відображає відношення медіанної ціни житлової одиниці (це ціна, яка має 50% нижчої за себе, та 50% вищої за себе) до медіанного річного доходу сім'ї. А саме протягом скількох

¹⁸ Якість води в Україні — одна з причин виникнення злякисних новоутворень:
<http://uapress.info/ru/news/show/4155>

¹⁹ Дані державного комітету статистики <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁰ http://www.numbeo.com/cost-of-living/country_result.jsp?country=Ukraine

²¹ http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/guo_guide.asp#ind3

²² http://www.numbeo.com/property-investment/rankings_by_country.jsp

років сім'я зможе накопичити грошей на квартиру, якщо відкладатиме всі свої доходи на її придбання. Показник 16,72 безумовно не відповідає уявленню доступного житла в Україні. У минулому році він складав 15,52.²³ В США він складає 2,41, Швеції — 9,62, Нідерланди — 6,54, Польща — 11,05.

Звісно, доступність житла залежить від економічних чинників. Разом з тим, держава має вживати заходів, спрямованих на встановлення цін, доступних для малозабезпечених осіб, сприяння доступності житла, запобігання бездомності та її скорочення. Стаття 47 Конституції України також встановлює: «Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду».

Що стосується державних житлових програм, то на даний час існують наступні можливості придбання житла:

1. Отримання пільгового кредиту на будівництво чи придбання житла, врегульоване Законом України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» 2013 р. Пільговий кредит надається з розрахунку 21 м² на одну особу в сім'ї, однак сума кредиту вираховується, виходячи з нормативної вартості квадратного метра житла за даними Держбуду. Станом на жовтень 2014 р., наприклад, ця сума була у 5042 гривень, а як ми вже раніше встановили, середня вартість квадратного метра квартири за ринковою ціною — 11 487 гривень. Таким чином, виданий кредит може покрити тільки меншу половину загальної вартості житла або вартості його будівництва.

Невтішним є той факт, що на даний момент програма пільгового кредиту майже не доступна,²⁴ оскільки в I півріччі 2014 року через складну економічну ситуацію в країні асигнування спрямовувалися тільки на покриття неоплачених фінансових зобов'язань за договорами на надання пільгових кредитів, укладеними у 2013 році, та часткову компенсацію відсоткових ставок кредитів комерційних банків.

2. Програма здешевлення вартості іпотечних кредитів, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 343 від 25.04.2012р., передбачає допомогу з боку держави у вигляді оплати більшої частини банківського кредиту на будівництво чи придбання житла. Так, громадянин має сплатити тільки 3 відсотки річних, решту бере на себе компенсувати держава. На цю програму у 2014 році було виділено 340 млн. грн., що на 40 млн. перевищує минулий рік. Слід відзначити, що програма не дуже популярна, оскільки банки встановлюють свої правила виплати кредиту. Проблемою для громадян залишається неспроможність погасити суму у строки, визначені банком, або нестача коштів взагалі.

3. Державна програма «Доступне житло», яка полягає у сплаті державою 30 відсотків вартості нормативної площі доступного житла, при цьому громадянин вносить на свій поточний рахунок, відкритий в уповноваженому банку, кошти в обсязі 70 від-

²³ http://www.numbeo.com/property-investment/rankings_by_country.jsp?title=2013

²⁴ Фінансування пільгового житла для молоді гальмується недостатністю коштів у державі <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16744255>

сотків вартості будівництва (придбання) доступного житла, у квітні 2014 року була припинена через зупинку фінансування.²⁵

Таким чином, на даний час фактично є доступною лише програма здешевлення вартості іпотечних кредитів. Однак за 2014 рік нею скористалися лише 170 сімей.²⁶ Таким чином, у цьому році дуже малому колу людей вдалося отримати від держави будь-яку допомогу для придбання житла.

Конституція закріплює: «Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону». На сьогодні черга на отримання безоплатного житла складає приблизно 808 тисяч сімей та одиночок.²⁷ У минулому році 6 тисяч сімей отримали нове житло. Якщо припустити, що кожний рік 6 тисяч квартир видаватимуть, то останні в черзі отримають квартиру приблизно через 134 роки.

Така сама ситуація із забезпеченням житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Серед таких людей у черзі на отримання квартири на січень 2014 року перебувало 19 580 осіб.²⁸ З них 12 625 осіб чекають на свою чергу 10 або більше років. У 2013 році тільки 344 отримали квартири з майже 20 тисяч. Рахункова палата визнала, що існуюча система забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є неефективною,²⁹ у тому числі, відсутність цільової програми та нерегульованість питання щодо визначення кола осіб, які мають право на позачергове забезпечення жилою площею як члени сімей чорнобильців призвели до того, що їх кількість не зменшується.

Значна кількість громадян України орендують житло, оскільки не можуть собі дозволити придбати його у власність. Право на доступність оренди житла є також конституційним. Середня ціна на оренду 1-кімнатної квартири в Україні не у центрі міста на листопад 2014 року складає 257,07 доларів США.³⁰ Це приблизно 3342 грн., у той час як середня зарплатня громадян України складає 3481 грн. Очевидно, що громадянин із середньою зарплатнею не може орендувати квартиру самостійно, не кажучи вже про рівень життя за умови, якщо він її все ж таки орендує.

Якщо говорити про такі порушення, як незаконні виселення, то найбільше випадків в Україні за 2014 рік припадало на виселення дітей. Так, у родині, яка була позбавлена батьківських прав, батьки незаконним шляхом намагалися продати житло, в якому були зареєстровані їх діти.³¹ В іншій родині, мати виписала доньку зі своєї

²⁵ В Украине прекратили финансирование программы доступного жилья «70/30»:
<http://economics.unian.net/realestate/903806-v-ukraine-prekratili-finansirovanie-programmyi-dostupnogo-jilya-70-30.html>

²⁶ <http://www.molod-kredit.gov.ua/cms/zdeshevleniya-ipoteki/statistika-zi.html>

²⁷ http://ukrstat.org/operativ/operativ2007/zf/zf_r/2006_r.htm

²⁸ http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publposl_u.htm

²⁹ Проблеми в системі забезпечення житлом чорнобильців залишаються:
<http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16743232>

³⁰ http://www.numbeo.com/cost-of-living/country_result.jsp?country=Ukraine

³¹ Родители хотели лишить двух малолетних детей квартиры в центре столицы:
http://kievvlavst.com.ua/news/roditeli_hoteli_lishit_dvuh_maloletnih_detej_kvartiri_v_centre_stolici.html

квартири,³² умисно приховавши факт позбавлення батьківських прав. Власне, ці порушення були з боку інших осіб, а не держави і в обох випадках органи прокуратури стали на захист прав дітей.

Що стосується порушень права на достатнє житло з боку держави, тобто її власних структур, то у Рівному³³ були виявлені численні порушення прав дітей у сфері житла, що допускають батьки, особи, які їх замінюють, органи опіки і піклування, керівники інтернатних установ унаслідок неналежного виконання своїх обов'язків щодо контролю за збереженням житла, яке належить дітям та своєчасного оформлення спадщини. В Харкові були незаконно видані³⁴ свідоцтва про право власності на квартири, в яких заселені за ордером та проживають дві сім'ї з малолітніми дітьми. Зараз триває судовий процес за позовом однієї з сімей про визнання права власності сторонніх осіб на житло недійсним.

Досить поширеним стало явище виселення через неспроможність розплатитися з боргами за кредит перед банком, особливо сімей, які мають малолітніх дітей або багатодітних сімей. Прикладом є декілька сімей на Рівненщині та у Черкасах^{35 36 37 38}. На захист таким сім'ям, у яких відсутній фактичний доступ до іншого житла, зазвичай стають громадські активісти або інші особи, які не представляють державу.

Суттєвою перешкодою на шляху до вирішення проблеми забезпечення доступним житлом є стрімке старіння житла і це викликано об'єктивними причинами — різко сповільнилися темпи будівництва нового житла, в багато разів зменшилися капітальні витрати із держбюджету на ремонт та реконструкцію житла. Обсяги реконструкції і капітального ремонту складають лише 30% від потреби.³⁹

На жаль, сьогодні можна зустріти непоодинокі випадки порушення права на доступне житло, що має місце при надто затягнутому будівництві житлових будинків, а також у випадках, коли такі будинки не вводяться в експлуатацію взагалі. Наприклад, подібну ситуацію було описано у судовому рішенні Дарницького районного суду м. Києва. Позивач уклав договір з будівельною компанією, Іпотечним центром та Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву і частково оплатив вартість майбутньої квартири, однак, попри домовленість сторін про орієн-

³² Жінщина незаконно виселила рідну дочку з дому <http://www.objectiv.tv/160914/103299.html>

³³ У Рівному виявлено порушення житлових прав дітей:
<http://charivne.info/news/U-Rivnomu-viyavleno-porushennya-zhitlovikh-prav-ditey>

³⁴ В Харкові дві сім'ї з малолітніми дітьми незаконно виселяють з квартир:
<http://atn.ua/obshchestvo/v-harkove-dve-semi-s-maloletnimi-detmi-nezakonno-vyselyayut-iz-kvartir>

³⁵ Громадські активісти у Рівному знову не дозволили примусово виселити сім'ю Наумчуків через несплату ними валютного кредиту: <http://4vlada.com/photonews/1028>

³⁶ У Рівному банк хоче залишити без даху малолітню дитину:
<http://vse.rv.ua/news/1401953773-u-rivnomu-bank-hoche-zalishiti-bez-dahu-malolitnyu-ditinu.html>

³⁷ У Рівному родина з семи людей може опинитися без даху над головою:
<http://rtb.rv.ua/company/tele/video/6168/>

³⁸ Сім'ю з трьома неповнолітніми дітьми виселяють з власної домівки (Фото, Відео):
<http://kropyva.ck.ua/content/s-myu-z-troma-nepovnl-tn-mi-d-tmi-viselyayut-z-vlasno-dom-vki-foto-v-deo>

³⁹ Правові аспекти вирішення житлової проблеми в Україні:
http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_34_14.pdf

товну дату введення об'єкту будівництва в експлуатацію у III кварталі 2011 року, об'єкт в експлуатацію введений не був навіть у 2014 році.⁴⁰

3. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

3.1. Система соціального захисту та соціального забезпечення

Серед основних проблем у сфері соціального захисту населення України, які вимагають негайного вирішення, можна назвати такі:

- надзвичайно стрімке зростання вартості послуг, зокрема і тих, які надають заклади охорони здоров'я, освіти, культури, що не відповідає їх якості;
- неефективність бюджетного управління наявними фінансовими ресурсами як головними розпорядниками, так і окремими соціальними установами;
- «ручне» управління урядом розмірами соціальних гарантій, встановлення розмірів цих виплат в залежності від фінансової спроможності держави;
- недостатність коштів для фінансування заходів у сфері соціального захисту населення.

Для вирішення цих та інших проблем на загальнодержавному рівні держава має забезпечити здійснення таких активних заходів, як соціальна допомога, яка полягає в тому, щоб допомогти людям, які потрапили в скрутну життєву ситуацію вберегтися від зuboжіння і не опинитися на узбіччі суспільства. У свою чергу, важливими є і пасивні заходи, що передбачають соціальне страхування, лікування та профілактику хвороб, підвищення рівня освіти та кваліфікації, які спрямовані на запобігання ситуаціям, що загрожують добробуту людини.

Взагалі, соціальний захист та соціальне забезпечення — найбільша видаткова стаття Державного бюджету України, яка за обсягом випереджає охорону здоров'я, освіту та видатки на економічну діяльність. Впродовж 2009–2011 років обсяг річних видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення становив у середньому 61 456,37 млн. грн. або 28,6% загальної суми видатків Державного бюджету України. При здійсненні аналізу видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення державного бюджету в абсолютному виразі можна спостерігати їхнє зростання. Обсяг видатків Державного бюджету України на соціальний захист становив 63 540,2 млн. грн., що більше на 12 022,6 млн. грн. порівняно з 2009 роком, але менше на 5 771,17 млн. грн. ніж у 2010 році. Однак, попри значний обсяг соціальних видатків, якість соціальних послуг та інших заходів соціального захисту в Україні досі залишається відносно низькою у порівнянні з іншими країнами.⁴¹ Соціальні потреби найбільш вразливих категорій населення не задовольняються достатньою мірою,

⁴⁰ Рішення Дарницького районного суду м. Києва від 08 липня 2014 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39775556>

⁴¹ Сучасний стан та проблеми розвитку системи соціального захисту населення в Україні: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:eFsEocOYLkj:mino.esrae.ru/pdf/2012/1%2520Sp/690.doc+&cd=3&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>

оскільки розмір соціальних виплат у 2014 році не можна назвати достатнім для забезпечення таких потреб.⁴²

З метою посилення ефективності системи соціальної допомоги, основними напрямком її реформування мав би стати, зокрема перехід від соціальних пільг до системи адресної соціальної допомоги, що сприятиме наданню підтримки тим, хто її дійсно потребує, а також значній економії державних коштів. Соціальні пільги на сьогодні довели свою неефективність, адже значна частина їх отримувачів є особами далеко не бідними. Крім того, має місце нерівність між громадянами у можливості скористатися правом на пільги, адже значна частина пільговиків не має змоги фізично реалізувати своє право.

Водночас, як це не прикро, але наразі держава робить наголос на інших гострих і критичних проблемах, ніж покращення рівня соціальної захищеності. Не дивлячись на те, що зараз усі сили країни направлені на забезпечення потреб АТО, не варто закривати очі на проблеми у соціальній сфері. Нехтування такою чутливою сферою, як соціальне забезпечення, може призвести до появи «внутрішнього фронту». Зрозуміло, що проблеми в країні накопичувалися два десятиліття і одночасно вирішити їх за короткий проміжок часу не вдасться. Однак необхідно починати вже сьогодні вирішувати наявні проблеми в комплексі, беручи до уваги можливий розвиток подій завтра. Якщо новообрана влада буде і надалі відкладати найбільш гострі проблеми в довгий ящик, то цілком імовірно, що довго вона не протримається. Станом на сьогоднішній день, не дивлячись на бідність і скруту, люди згодні терпіти якийсь час, аби в майбутньому жилося краще. Однак цей кредит довіри повинен бути використаний владою якомога скоріше і ефективніше.

3.2. Житлово-комунальні пільги і субсидії як елемент соціального захисту

Дошкульного удару по всім соціально незахищеним верствам населення завдало підвищення цін на комунальні послуги. Холодне та гаряче водопостачання, електроенергія та опалення, усі вказані комунальні блага зросли в ціні настільки, що перекривають і без того скромні доходи населення.

Не вселяє оптимізму і постійне зростання цін на природній газ. Так звана газова війна між Україною та Росією, вимоги МВФ привести ціни на газ для громадян до ринкового рівня призвели до вже описаного підвищення цін на комунальні послуги. Крім того, внаслідок війни на Донбасі практично припинено видобуток вугілля, що зумовило його дефіцит на внутрішньому ринку.

Згідно з інформацією Державної служби статистики України, у січні-серпні 2014 р. субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг призначено 589 тисячам сімей. Загальна сума призначених субсидій у січні-серпні 2014 р.

⁴² Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум) для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення становить: для працездатних осіб — 21 відсоток, для дітей — 85 відсотків, для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів — 100 відсотків відповідного прожиткового мінімуму:

http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=392:-2014-&catid=17:2010-06-10-20-44-31&Itemid=24#_ftn2

становила 55,3 млн. грн. Середній розмір призначеної субсидії на одну сім'ю становить 75,2 грн.

В той же час заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг на кінець серпня становила 11 179,8 млн. грн., середній термін заборгованості населення за всі послуги склав 3,8 місяця.

Як видно, картина складається не надто райдужна. Зростання рівня інфляції призводить до зростання рівня цін, що в свою чергу призводить до зростання видатків на соціальне забезпечення. З огляду на складну ситуацію з виконанням державного бюджету України у 2014 році, покрити усі соціальні видатки буде вкрай складно, якщо взагалі можливо.

3.3. Соціальне забезпечення учасників антитерористичної операції

Варто також згадати про соціальне забезпечення учасників антитерористичної операції. Відповідно до чинного законодавства України, для учасників бойових дій передбачено широкий спектр пільг та різних засобів соціального забезпечення. Більшу частину 2014 року спостерігалася дивна ситуація, коли учасникам бойових дій всіляко затягували із наданням відповідного статусу.⁴³ Чи робиться це навмисно, чи через бюрократизм — важко сказати. Однак в будь-якому випадку сьогодні в Україні формується досить великий прошарок людей, що в майбутньому будуть претендувати на належне соціальне забезпечення. Крім того, велика кількість сімей втратила свого годувальника і також претендує на певні пільги. Очевидно, що ситуація з соціальним забезпеченням у наступні роки буде тільки ускладнюватися і без вчасного «хірургічного втручання» може вийти з під контролю.

3.4. Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку

Після неодноразового реформування соціальної сфери в Україні залишається багато проблем соціального характеру. Одна з найгостріших — це пенсійне забезпечення. Нинішня пенсійна система України не здатна захистити людей похилого віку від бідності. Відсутність пенсійної культури, соціальної справедливості, надійних фінансових механізмів, що дають змогу забезпечити кошти на старість — характерні ознаки вітчизняної пенсійної системи.

Наявна система пенсійного страхування не виконує належним чином свого головного завдання, оскільки розмір пенсій здебільшого не дає можливості підтримувати мінімальний рівень життєдіяльності. Можна виділити такі основні проблеми пенсійної системи України на сучасному етапі: низький рівень пенсій більшості осіб, що досягли пенсійного віку; незбалансований бюджет Пенсійного фонду.

Пенсії для більшості людей залишаються мізерними, засоби, що поступають на їх виплату в масштабі країни величезні, а їх сума з року в рік зростає з несумісними для економіки можливостями та темпами. Основними факторами незадовільного функ-

⁴³ Чому не працюють пільги учасникам АТО? <http://www.i-law.kiev.ua//чому-не-працюють-пільги-учасникам-ато/>

ціонування пенсійної системи є складна демографічна ситуація та негативні перспективи її розвитку; макроекономічний стан держави (інфляція, безробіття, економічні кризи тощо); значна «тінізація» виплат працівникам.⁴⁴

Також серед недоліків, які залишаються законодавчо неврегульованими, слід навести:

- зберігаються диспропорції у пенсійному забезпеченні, обумовлені збереженням для окремих категорій громадян спеціальних пенсійних програм (за професійною ознакою), якими встановлені відмінні (від загальних) умови пенсійного забезпечення;
- не досягнуто остаточного розмежування джерел фінансування пенсійних виплат;
- незважаючи на ті заходи, які здійснювались у зв'язку з переглядом Єдиної тарифної сітки та розміру мінімальної заробітної плати, близько третини працюючих сплачує страхові внески із зарплати не вище мінімального її розміру, у той час як окремі категорії осіб користуються пільгами із сплати страхових внесків;
- розмір пенсійного збору для роботодавців залишається надзвичайно високим (33,2% — для роботодавців та 2–5% — для найманих працівників), що також критично стримує зростання легальної заробітної плати, а отже, й бази справляння страхових внесків.

Взагалі слід зазначити, що в цілому солідарна пенсійна система, з урахуванням погіршення демографічної ситуації в Україні, не здатна буде без бюджетної підтримки забезпечувати існуючий рівень заміщення пенсіями втраченого заробітку та оптимальну диференціацію пенсій.

Так, чисельність платників внесків на пенсійне страхування становить 15,2 млн. осіб, а чисельність пенсіонерів — 13,8 млн., тобто пересічний платник внесків фінансує 90,8% середньої пенсії, а в окремих регіонах — і більше. При цьому частка пенсійних видатків у валовому внутрішньому продукті країни вже перевищує 15%. І хоча урядом з 24 квітня 2014 року були підвищені деякі соціальні стандарти для окремих категорій громадян, проте ці доплати залишаються мізерними через наявний рівень інфляції.⁴⁵

Розв'язання цієї проблеми потребує змін у солідарній пенсійній системі та запровадження накопичувальної системи з урахуванням особливостей перехідного періоду, які полягають у наступному:

- збереженні та посиленні страхових принципів для тих осіб, хто залишається в солідарній системі (13,8 млн. нинішніх пенсіонерів, а також працюючі громадяни, які не матимуть достатнього періоду для формування пенсійних накопичень і не будуть учасниками обов'язкової накопичувальної системи);

⁴⁴ Проблеми системи пенсійного забезпечення в Україні:
http://papers.univ.kiev.ua/vijskovo_specialni_nauky/articles/The_problems_of_the_pension_system_in_Ukraine_and_the_ways_of_its_improvement_18255.pdf

⁴⁵ Зміни у пенсійному законодавстві:
<http://zhytomyrschyna.zt.ua/statti/dovidkove-biuro/1927-zminy-u-pensiinomu-zakonodavstvi.html>

- поєднанні використання солідарної та накопичувальної системи для осіб, які матимуть достатній період для формування пенсійних накопичень в обов'язковій накопичувальній системі;
- збільшенні в загальному розмірі пенсії частки виплат за рахунок обов'язкових пенсійних накопичень для осіб, які розпочнуть свою трудову діяльність після запровадження II рівня пенсійної системи;
- розвитку недержавного пенсійного забезпечення.

Слід зазначити, що прийняття Закону «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» є основною передумовою для формування II рівня пенсійної системи, а реалізація закону дозволила б забезпечити організаційно-технічну готовність для її функціонування. А поки Закон не прийнятий, діє «Концепція подальшого проведення пенсійної реформи», яка визначає терміни введення в дію накопичувальної системи пенсійного страхування, а саме в 2014–2017 роках на другому етапі пенсійної реформи.

Немає жодних сумнівів у тому, що введення накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування створило б можливість для збільшення загального розміру пенсійних виплат завдяки отриманню інвестиційного доходу та посилило б залежність розміру пенсії від трудового вкладу особи, а отже, і зацікавленість громадян у сплаті пенсійних внесків. Не менш важливим є також те, що накопичувальна система дала б змогу успадковувати кошти, обліковані на персональному пенсійному накопичувальному рахунку, родичам застрахованої особи у випадку її передчасної смерті, а також забезпечила б розподіл ризиків виплати низьких розмірів пенсій між першим та другим рівнем пенсійної системи і таким чином, застрахувала б майбутніх пенсіонерів від негативних демографічних тенденцій та коливань економічного розвитку держави.

Третя складова системи недержавного пенсійного забезпечення ґрунтується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат, які будуть доповненням до пенсій першої та другої складової.

Даний рівень, відповідно до українського законодавства (Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення»), може створюватися у вигляді системи добровільного недержавного пенсійного забезпечення за пенсійними схемами з визначеними внесками. Основу такої системи становитимуть недержавні пенсійні фонди (відкриті, корпоративні та професійні), банки та страхові компанії. Саме система недержавного пенсійного забезпечення на сьогодні є альтернативним варіантом розв'язання тих проблем, які постають в результаті здійснення пенсійної реформи.

Але не дивлячись на те, що ринок недержавного пенсійного страхування є надзвичайно перспективним, розвивається він досить повільно. Основними причинами цього явища є низький дохід населення та недовіра до фінансового сектору.

Отже, під час запровадження в Україні нової системи пенсійного забезпечення особливу увагу слід приділити реформуванню солідарної системи (перший рівень), створенню обов'язкової накопичувальної системи (другий рівень) та розвитку добровільної накопичувальної системи (третій рівень).

Зміст реформування пенсійної системи лежить, з одного боку, у забезпеченні базових принципів соціальної рівності, однакового для всіх захисту від бідності в похилому віці, поступового підвищення розмірів пенсій відповідно до державних соціальних гарантій, а з іншого — у ліквідації соціальних відмінностей, пільг і привілеїв. За таких умов пенсійна система зможе забезпечити необхідний статок на старість усім, хто працював.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї в зв'язку із зайняттям певної посади чи особливими заслугами.

2. Припинити практику невиконання правових норм, що гарантують реалізацію соціально-економічних прав.

3. У повному обсязі передбачати фінансування закріплених у законодавстві гарантій дотримання соціально-економічних прав, 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. Реалізувати процедури регулювання якості харчових продуктів, а також безпеки та якості питної води.

7. 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.

8. Забезпечити належне фінансування, зрозумілі та ефективні механізми впровадження програми надання соціального житла, а також розвиток мережі центрів реінтеграції, соціальних готелів для бездомних громадян.

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

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

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

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

XI. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

13. Продовжувати реформування пенсійної системи 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 яким 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 відповідачам є держава.

ХІІ. ПРАВО НА ПРАЦЮ¹

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Право на працю, належачи до групи соціально-економічних прав, є одним з фундаментальних прав людини, яке забезпечує можливість доступу до джерел задоволення потреб себе і своєї сім'ї, самореалізації та самовираження.

В Україні з часів незалежності існували серйозні проблеми із забезпеченням цього права, оскільки дії держави у цьому напрямку мали переважно ситуативний характер і не змогли вирішити давно накопичені проблеми у сфері трудових прав. Ситуація загострилася новими викликами 2014 р., до яких, перш за усе, слід віднести велику кількість внутрішньо переміщених осіб, які залишились без роботи та стабільної заробітної плати.

Суттєвими залишилися проблеми із забезпечення гідних умов праці, в першу чергу — в бюджетній сфері. Зарплата продовжує займати не основне місце в структурі доходів українців, а мінімальний її рівень не дає змоги говорити про те, що вона дає можливість забезпечити навіть мінімальні потреби. Поглиблюються також проблеми із заборгованостями по заробітній платі. Гострими залишаються проблеми із дотриманням права на безпечні умови праці, враховуючи застарілий список професійних захворювань та особливо — стали практику неофіційного працевлаштування.

Попри вже давно назрілу необхідність посилення захисту усіх категорії працівників-мігрантів, Україна до сьогодні не ратифікувала необхідні міжнародні конвенції у цій сфері, вже не кажучи про малоефективні дії держави у напрямку захисту прав цієї категорії працівників. Такою ж неефективною залишається політика держави щодо діяльності профспілок, які в результаті цього не відіграють ефективного захисника трудових прав громадян.

2. ГАРАНТУВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ

Міжнародна організація праці (МОП) прогнозує, що у найближчі п'ять років лави безробітних будуть поповнюватися на 3 млн. в рік, якщо не трапляться якісь економічні катаклізми. На жаль, Україна не є осторонь таких загальносвітових тенденцій, тому кількість безробітних зростає. Також цьому сприяє складна економічна ситуація, яка є в Україні та наявність великого числа внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій.

¹ Розділ підготовлений М. Щербатюком, УГСПЛ.

За останніми оприлюдненими даними Державної служби статистики України, рівень безробіття населення віком 15–70 років, визначений за методологією Міжнародної організації праці, в Україні в середньому зріс з 7,6% у I півріччі 2013 року до 8,6% у I півріччі 2014 року економічно активного населення.² Особливої актуальності сьогодні набуває проблема безробіття серед молоді. Лише університети щорічно випускають більше 500 000 фахівців, які не можуть влаштуватися на роботу. За даними Міжнародної організації праці, рівень безробіття серед молоді у світі досягнув рекорду — в 2012 році він склав 12,7%. В Україні рівень безробіття серед молоді — 11%, що вище середнього показника по країні (7,5%).

Однією із ознак підвищення важливості для людей питань, пов'язаних із зайнятістю, є те, що люди стали частіше звертатися до урядової «гарячої лінії», яка також допомагає вирішувати питання зайнятості населення. Аналіз звернень до «гарячої лінії» у 2013–2014 рр. свідчить, що у 2014 році зростає кількість дзвінків громадян з приводу допомоги у пошуку роботи, працевлаштуванні, інформації щодо функціонування центрів зайнятості. Багато із тих, хто звертався за допомогою у пошуку роботи, були звільнені через скорочення штату, зміни в організації виробництва тощо.

Якщо говорити про допомогу по безробіттю, то у 2014 р. її мінімальний розмір хоча й підвищився з 76,9% до 80% від прожиткового мінімуму, проте становив лише 544 гривні, що не задовольняє навіть мінімальних потреб особи і є найнижчим з мінімальних стандартів, встановлених державою.

Серед нагальних проблем слід зазначити також працевлаштування соціально незахищених або недостатньо захищених осіб: таких, що відбули покарання та були звільнені з колонії через відсутність ефективних механізмів ресоціалізації в нашій державі; одиноких матерів, які з причин необхідності догляду за дитиною не можуть знайти роботу з гнучким графіком; люди з інвалідністю тощо.

Серед нових проблем став масовий виїзд людей з Луганської та Донецької областей без документів, необхідних для отримання статусу безробітних. У зв'язку із цим державою були внесені відповідні зміни в законодавство, які мали б вирішити цю складну ситуацію. У 2014 р. також виокремилася проблема із особами, які переселилися з тимчасово окупованої території АР Крим та звільнилися з роботи, проте не мають трудової книжки або інших документів, що підтверджують періоди зайнятості. Лише у кінці серпня 2014 року було спрощено порядок реєстрації³ і ці люди реєструвалися як безробітні на підставі наявних документів. Допомога по безробіттю виплачуватиметься у мініальному розмірі (вже зазначені вище 554 грн.) до отримання документів та відомостей про періоди трудової діяльності, заробітну плату (дохід), страховий стаж.

Також існують деякі особливості для працевлаштування працівників закладів охорони здоров'я, які переміщуються із зони АТО, у випадку відсутності окремих документів, необхідних для працевлаштування. У цьому випадку державою було ви-

² Державна служба статистики:
http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=230309&cat_id=173564&ctime=1333367142883

³ Уряд дозволив переселенцям реєстрацію в центрі зайнятості за місцем перебування, а не лише за місцем проживання — постанова: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/222045.html>

значено, що може бути використана інформація Автоматизованої бази даних медичних, фармацевтичних та науково-педагогічних працівників, яка функціонує у сфері охорони здоров'я (лист Міністерства охорони здоров'я України від 20.08.2014 р. № 11-02-09/10-65/24419 та спільний лист Міністерства соціальної політики України та Міністерства охорони здоров'я України від 30.09.2014 р. № 11143/0/4/026, № 11.02-13/23/28325).

Зростання безробіття серед населення останнім часом було спричинене, зокрема, внутрішніми політичними реформами. Наприклад, ухвалення нового Податкового кодексу сприяло обмеженню прав дрібних підприємців щодо сплати єдиного податку та найму робочої сили. Нова пенсійна реформа позбавила стимулів до праці працюючих пенсіонерів і сприяла їх частковому витоку з ринку праці. Наслідки від зростання чисельності безробітних та виходу з ринку працюючих пенсіонерів неодмінно у перспективі негативно позначатимуться і на проведенні цієї реформи. Ситуація на ринку праці загостриться, оскільки, з одного боку, він поповниться людьми, яким подовжили працездатний вік. З іншого — молоддю, яка готова вийти на ринок праці та постійно потерпає від браку можливостей працевлаштуватися. Тому навантаження на одне вільне робоче місце найближчим часом зростатиме. Якщо ж уряд не вживатиме заходів щодо поліпшення якості зайнятості, то вихід з кризової ситуації затягуватиметься, оскільки більшість працездатного населення обиратиме не неповну низькооплачувану зайнятість, а допомогу по безробіттю та додаткові альтернативні підробітки.

Як висновок можна зазначити що, проблем із безробіттям та працевлаштування в Україні достатньо і вони існують стабільно. До того ж, вирішуючи одну проблему (працевлаштування осіб із окупованих територій), на другий план відходять інші проблеми (працевлаштування одиноких матерів, ресоціалізація осіб, що відбули покарання).

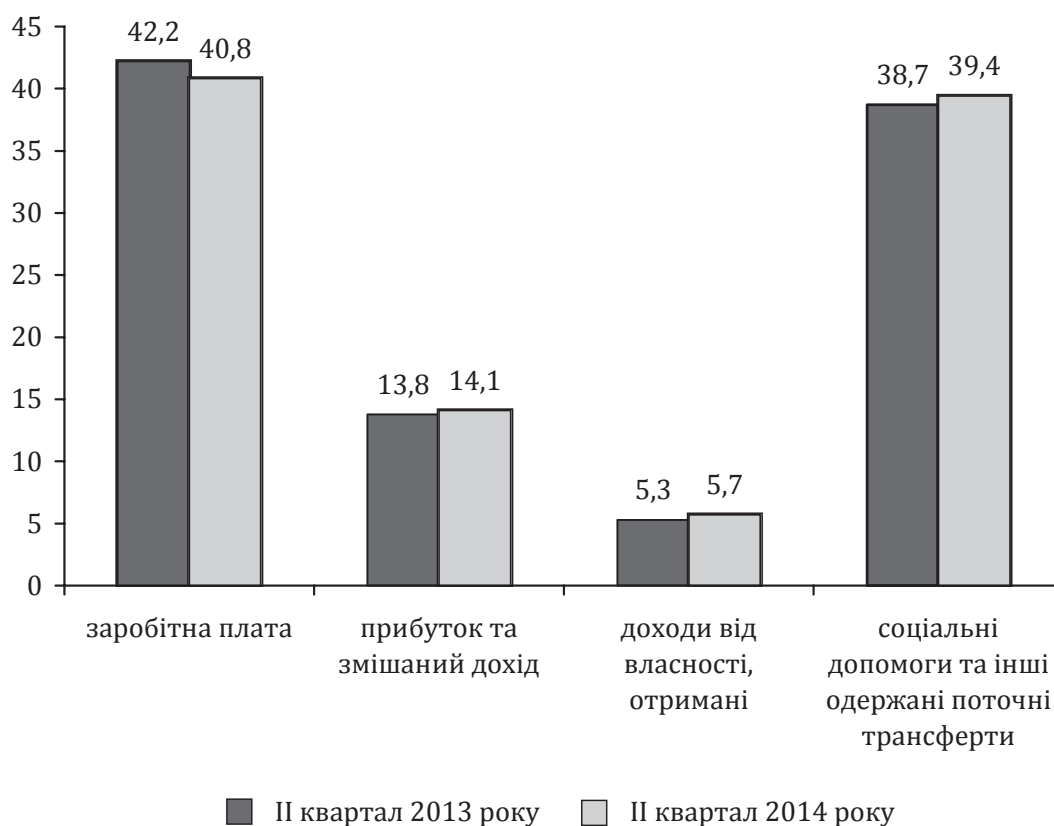
3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГІДНИХ УМОВ ПРАЦІ

В першу чергу варто згадати, що зарплати продовжують займати лише 40% у структурі доходів населення, в той час як 60% припадає на пенсії, стипендії та соціальну допомогу. Це є тривожним фактором, оскільки по суті, населення заробляє лише 40%, решта — пенсії, стипендії, соціальна допомога.⁴

Щодо забезпечення гідних умов праці, важливо відзначити, що у 2014 році прожитковий мінімум був встановлений нижче розмірів фактичних прожиткових мінімумів за грудень 2013 року. Також розмір мінімальної заробітної плати був залишений на рівні навіть меншому, ніж фактичний її розмір у 2013 році. Загалом розмір мінімальної заробітної плати не можна вважати економічно обґрунтованим. Незважаючи на те, що мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, її законодавчо визначений рівень є недостатнім для забезпечення розширеного відтворення робочої сили, оскільки вона не враховує сімейної (витрати на утримання

⁴ Держстат: доходи українців на 60% складаються з соцвиплат <http://economics.unian.ua/soc/877514-derjstat-dohodi-ukrajintsiv-na-60-skladayutsya-z-sotsviplat.html>

й виховання дітей) і податкової складових (внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податку на доходи фізичних осіб).⁵ Мінімальна заробітна плата з 1 січня 2014 року була встановлена у розмірі 1218 грн., що становило 38,7% середньої заробітної плати за попередній місяць (3148 грн.), та у доларовому еквіваленті (\$1/7,99 грн.) дозволяла витратити у середньому в січні на одну особу майже \$4,9 на добу (порогове значення — \$5,0 США за паритетом купівельної спроможності на добу). Профспілки наполягають, що розмір мінімальної зарплати повинен бути не менше 45% середньої за минулий період (3265 грн. у 2013 р.), тобто — 1470 грн. Міжнародна організація праці і члени Європарламенту вважають, що вона повинна бути не менше 60% середньомісячної заробітної плати.



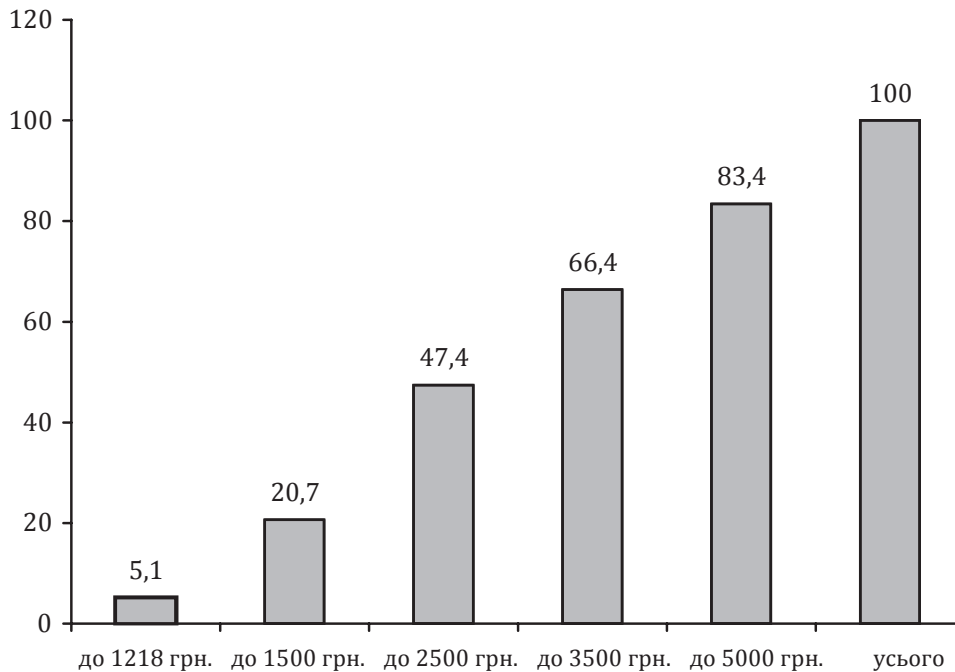
Структура доходів населення

Проте майже половина населення отримує заробітну плату до 2500 грн., що показує нерівномірність розподілу розмірів заробітної плати громадян, коли більша частина отримує доходи, які не дозволяють забезпечити достатні умови життя.

Окрім того, заробітну плату навіть у розмірі мінімальної вдається отримати далеко не всім працівникам. Незважаючи на законодавчу заборону виплати заробітної плати у розмірі, меншому ніж розмір мінімальної заробітної плати, за даними Державного комітету статистики, із 9524,1 тис. штатних працівників, які відпрацювали 50%

⁵ Забезпечення соціальної справедливості <http://www.psv.org.ua/arts/Spetcvipusk/view-1443.html>

і більше робочого часу станом на грудень 2013 року, 0,48 млн. осіб (5,0%) мали нарахування менше відповідного мінімального рівня.⁶



Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за червень 2014 року (кумулятивно)

Не вирішеною є проблема з оплатою праці бюджетників, яка пов'язана з недоліками функціонування Єдиної тарифної сітки, яка застосовується для визначення розмірів оплати праці. Потрібно зазначити, що єдина тарифна сітка так само важлива для нарахування заробітної плати бюджетникам, як таблиця множення — для підрахунків у математиці. Кожна посада належить до певного розряду. І для кожного розряду існує чітко визначений розмір окладу. Саме це і є підставою для нарахування заробітної плати кожному працівникові бюджетної сфери. Усе залежить від найнижчої сходинки сітки — окладу першого тарифного розряду. Усі розрахунки вищих розрядів робляться шляхом множення його на визначений тарифний коефіцієнт. І згідно із законодавством (ст. 6 Закону «Про оплату праці» та ст. 96 Кодексу законів про працю), величина окладу першого тарифного розряду має «перевищувати законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати».

Але реальна ситуація є іншою. Уряд своєю постановою встановив, що цей оклад прив'язаний не до мінімальної зарплатні, а до суми 852 грн. І попри певні судові справи, які ведуться щодо визнання неправомірним цього рішення, ситуація не змінюється.⁷

⁶ Моніторинг ситуації у соціальній сфері в Україні за квітень 2014 року:
http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=392:-2014-&catid=17:2010-06-10-20-44-31&Itemid=24#_ftn2

⁷ У тенетах тарифної сітки, або Чому викладач вишу судиться з Кабінетом міністрів:
<http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/u-tenetah-tarifnoyi-sitki-.html>

Мінфін та Мінсоцполітики зазначають, що така норма стосується лише підприємств виробничої сфери, а виконання норм закону для всіх державі не по кишені: «Встановлення у 2014 р. розміру посадового окладу працівника першого тарифного розряду на рівні мінімальної заробітної плати... потребуватиме додаткових видатків на оплату праці працівників бюджетної сфери в обсязі понад 51 млрд грн., неінфляційні джерела покриття яких відсутні».⁸

Відповідно і цього року в Законі «Про Державний бюджет України на 2014 рік» не було встановлено норм про відповідність окладу першого тарифного розряду мінімальної зарплатні.

Непроста ситуація з оплатою праці ускладнюється поширеними випадками заборгованості із виплати заробітної плати.⁹

Голова Федерації профспілок України Г. Осовий зазначив, що тривалий час не подолано таке ганебне явище, як заборгованість із заробітної плати, загальна сума якої на 1 вересня 2014 р. збільшилася в 1,8 рази і сягнула 1 млрд. 424 млн. грн, а кількість працівників, які не отримують вчасно зарплати, зросла вдвічі. Практично це дорівнює середньо статистичній області України, де зовсім не отримують заробітну плату працівники. За даними профспілкових активістів, роботодавці лише в першому півріччі порушували права працівників понад 700 тисяч разів, «що вдвічі більше, ніж за весь 2013 рік».¹⁰

Як приклад із ситуацією по заборгованостям, можна навести ситуацію з ПАТ «Львівська вугільна компанія». За інформацією Конфедерації вільних профспілок України це підприємство мало заборгованість із виплати заробітної плати на підприємстві, яка перевищила 10 млн. грн. разом з необхідними нарахуваннями. Водночас численні звернення первинної профспілки цього підприємства не дали жодних результатів, окрім проведення перевірок самої профспілкової організації.

На жаль, часто роботодавці в Україні уникають відповідальності за невиплату заробітної плати, як це демонструє ситуація з экс-працівниками збанкрутілої авіакомпанії «АероСвіт», яким відшкодування заборгованості із заробітної плати не допомагають вирішити навіть державні органи.¹¹

Ця ситуація показує наскільки потрібне законодавче визначення додаткових державних гарантії працівникам у разі неплатоспроможності роботодавця. І тут, потрібно зазначити, що неприйняття Закону України «Про захист грошових вимог працівників у разі банкрутства роботодавця», проект якого розробляється з 2004 року, є однією

⁸ У тенетах тарифної сітки, або Чому викладач вишу судиться з Кабінетом міністрів:
<http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/u-tenetah-tarifnoyi-sitki-.html>

⁹ Моніторинг ситуації у соціальній сфері в Україні за квітень 2014 року:
http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=392:-2014-&catid=17:2010-06-10-20-44-31&Itemid=24#_ftn2

¹⁰ В Україні вдвічі зросла заборгованість із зарплат:
http://tvi.ua/new/2014/10/07/v_ukrayini_zroslo_vdvichi_zaborhovanist_po_zarplatam

¹¹ Держава не вирішує питання відшкодування боргу із зарплати перед экс-працівниками «АероСвіту» — профспілка <http://ua.interfax.com.ua/news/general/227563.html>

з причин, що унеможлиблює вирішення питання погашення заборгованості з виплати заробітної плати працівникам підприємств-банкрутів.¹²

4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ

Стаття 43 Конституції України встановлює: «Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом».

Приєднавшись до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року Україна визнала право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни. Окрім того, Україна ратифікувала Конвенції Міжнародної організації праці, чим зобов'язала себе розробити та удосконалювати національну політику в галузі безпеки й гігієни праці, розвивати національну систему безпеки та гігієни праці, проводити національну програму з безпеки та гігієни праці¹³.

За даними Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, за I півріччя 2014 року зареєстровано 3736 (з них 241 — смертельно) потерпілих від нещасних випадків на виробництві. З одного боку, в порівнянні з даними за такий ж звітний період 2013 року цифра щодо травмування зменшилась на 14,3%, а щодо смертельного травмування на 0,8%. А з іншого, невиконання вимог інструкцій з охорони праці стало причиною травмування у 57% випадках¹⁴. Таким чином, недоліки системи відповідальності за порушення інструкцій з охорони праці як працівників, так і працедавців, призводить до більшості випадків травмування на виробництві.

За I півріччя 2014 року страховими експертами з охорони праці було виявлено близько 100 тисяч порушень законодавства про охорону праці, як зазначив С. Таровик, начальник управління організації профілактичних заходів та страхових експертиз Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань¹⁵. Однак, не тільки працедавці нехтують інструкціями з безпеки праці, а й самі працівники. Так, 27 січня 2014 року у м. Севастополь молодий чоловік загинув у результаті падіння з 9-го поверху. Виявилося, що громадянин не був працівником будівельної компанії, а був залучений нею в якості помічника¹⁶. Інший випадок стався у лютому в м. Харцизьк, коли декілька чоловік потрапили до лікарні з опіками та отруєнням та зізналися, що працювали неле-

¹² Проект закону України «Про захист грошових вимог працівників у разі банкрутства роботодавця»: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?jsessionid=D92672F77403F3BC99EBEB94FB6F097F?art_id=94597&cat_id=46445

¹³ Конвенції Міжнародної організації праці, які ратифікувала Україна: <http://dpu.gov.ua/Lists/internationalcooperation/DispForm.aspx?ID=9>

¹⁴ Аналіз страхових нещасних випадків на виробництві та профзахворювань за I півріччя 2014 року: <http://www.social.org.ua/view/4544>

¹⁵ Комсомольская правда, «А у вас несчастные случаи были? И не будут!»: <http://kp.ua/economics/472584-a-u-vas-neschastnye-sluchay-byly-y-ne-budut>

¹⁶ На стройке в Севастополе погиб каменщик: <http://gazeta.sebastopol.ua/2014/01/29/na-strojke-v-sevastopole-pogib-kamenschik/>

гально на шахті, яка офіційно закрита. Після травмування в результаті аварії особи розраховують на компенсацію, однак керівництво шахти не визнало факту трудових відносин з постраждалими¹⁷.

Згідно досліджень одного з інтернет-порталів з працевлаштування сьогодні кожний п'ятий офісний працівник отримує зарплату «в конверті», тобто працює неофіційно¹⁸. Таким чином, вони свідомо звільнюють працедавця від обов'язку забезпечення належних умов праці та наражають себе на ризик професійних захворювань або травм без можливості отримання компенсацій та будь-яких гарантій з боку держави. Між тим, приблизно 12 тисяч осіб у рік отримують травми або професійні захворювання через нехтування правилами безпеки праці та не мають можливості отримати належну їм фінансову допомогу, за інформацією заступника директора Федерації профспілок України С. Українця¹⁹. Таким чином, недоліки системи притягнення до відповідальності за порушення правил безпеки праці та недосконалість системи трудових відносин призводять до значної кількості порушень права на безпеку праці.

Але не тільки неоформлені працівники не можуть захистити свої права. На Рівненщині у жовтні 2014 року постраждали три людини через вибух на підприємстві, які відмовилися повідомити про інцидент органи міліції, та, взагалі, розповісти про це. Причиною небажання реалізувати свої права є страх втратити роботу, оскільки, за словами місцевих мешканців, роботи в цих сільських місцевостях немає. Директора підприємства, на якому вони працювали, вже притягнули три роки тому до кримінальної відповідальності через загибель трьох працівників у зв'язку з нехтуванням правилами безпеки праці²⁰. Факти приховування нещасних випадків загалом поширені. Так, на Волині нещодавно до суду звернувся громадянин, який 10 років назад отримав травму на роботі, однак йому видали акт про те, що він отримав травми по дорозі додому. Чоловік не сперечався з роботодавцем, однак кожного року його самопочуття через травму погіршувалося, через що він вирішив звернутися до суду з позовом про встановлення факту травмування на виробництві²¹.

Охороною праці також нехтують працедавці у випадках перевантаження працівників. Незважаючи на офіційно закріплений 8-годинний робочий час, насправді громадяни у своїй більшості працюють більше 8 годин. Так, за результатами соціального опитування, кожна третя людина в Україні регулярно працює у вихідні дні. Дослідження демонструють, що чим вище позиція службовця, тим більше він працює — близько 9, 10 годин на добу. У 75% випадків працівники працюють більше норми за власним

¹⁷ Шахтери в Харцызске погибли, нелегально добывая уголь на закрытой шахте. Руководство скрывает правду: <http://www.ostro.org/donetsk/society/articles/437909/>

¹⁸ Больше половины украинцев живут на «черную» зарплату: <http://www.segodnya.ua/economics/business/bolshe-pолоviny-ukraincev-zhivut-na-chernuyu-zarplatu-563300.html>

¹⁹ Каждый третий работающий украинец получает зарплату в конверте — Корреспондент: <http://korrespondent.net/business/career/3287257-kazhdyi-tretyi-rabotauischyi-ukraynets-poluchaet-zarplatu-v-konverte-korrespondent>

²⁰ На Рівненщині замовчують нещасні випадки на виробництві: <http://ntn.ua/uk/video/news/2014/10/29/15882>

²¹ На Волині Держгірпромнагляд розслідує нещасний випадок 10-річної давнини: <http://prombezpeka.com/2014/11/na-volyni-derzhgirpromnagljad-rozsliduje-neshhasnyj-vypadok-10-richnoi-davnyny/#sthash.uustHHL4.dpuf>

бажанням з метою кар'єрного росту, а працедавці ніяк не обмежують їх у своєму виборі²². Між тим, «American Journal of Industrial Medicine» опублікував результати тривалих досліджень впливу ненормованого робочого дня на здоров'я людини. Дослідження показали, що чим більше годин на тиждень працює людина, тим вірогідніше, що в неї розів'ється ішемічна хвороба серця²³.

Гарантії стосовно професійних захворювань, які можуть виникнути, не менш важливі. Світова статистика демонструє, що від професійних захворювань гине 2 020 000 осіб у рік, що є набагато більшим, ніж від нещасних випадків — 320 000²⁴. В Україні за I півріччя 2014 року було зареєстровано 2665 професійних захворювань згідно даних Фонду. Однак через значну кількість осіб, які працюють неофіційно та осіб, які працюють у малому бізнесі, ця цифра не може вважатися об'єктивною. Так, наведені вище приклади підтверджують, що державний контроль з дотримання правил безпеки праці не є ефективним у багатьох випадках. Другим питанням є існуючий перелік професійних захворювань. Постанову Кабінету міністрів України «Про затвердження переліку професійних захворювань» було прийнято 8 листопада 2000 р. За 14 років перелік не був оновлений. Українські та світові науковці за цей час виявили безліч тенденцій у хворобах, які розвиваються у представників тих чи інших професій. Так, у 2010 році Міжнародна організація праці включила до переліку професійних захворювань розлад психіки та поведінки, посттравматичні стресові розлади. Бельгія, Германія, Гренада, Єгипет, Канада, Китай, Індія, Італія, Мексика, Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії за допомогою МОП систематично поновлюють свої списки²⁵. В Україні ж звужене та застаріле коло захворювань, визначених законом, призводять сьогодні до проблем, пов'язаних з визнанням професійного захворювання.

5. ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ-МІГРАНТІВ

За офіційними даними у 1993 р. в Україні проживало понад 52 млн. осіб. Станом на сьогоднішній день в Україні офіційно проживає майже 45,5 млн. осіб. Таким чином за 20 років чисельність населення скоротилася на 6,5 млн. осіб. Не в останню чергу населення України скорочується за рахунок міграції.

Найбільше заробітчан з України працює в сусідніх країнах — Росії та Польщі, крім того велика кількість українців виїхала в пошуках роботи до Італії, Чехії, Іспанії, Португалії та інших країн Європи.

Здебільшого трудові мігранти з України перебувають за кордоном у гіршому порівняно з місцевим населенням положенні. Це стосується як рівня оплати праці, так

²² 87% украинцев работают сверхнормы:

<http://finance.bigmir.net/career/44273-87—ukraincev-rabotajut-sverh-normy>

²³ Ученые выяснили, к каким последствиям для здоровья приводит ненормированный рабочий график: <http://www.apteka.ua/article/306750>

²⁴ Профилактика профессиональных заболеваний:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—protrav/—safework/documents/publication/wcms_211589.pdf

²⁵ Там само.

і захисту трудових прав. Чимала кількість українських заробітчан працюють офіційно, однак велика кількість мігрантів є нелегальними працівниками, а відтак зазнають різних утисків своїх прав.

Потрібно зазначити, що попри наявність деяких ратифікованих міжнародних конвенцій, які стосуються прав працівників-мігрантів, Україна не спромоглася прийняти такі важливі міжнародні документи, як Конвенцію Міжнародної організації праці (МОП) № 97 від 01.07.1949 р. «Про працівників-мігрантів» та Конвенцією МОП № 143 від 24.06.1975 р. «Про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення». Особливо ці Конвенції важливі для захисту прав працівників-мігрантів, які офіційно не зареєстровані.

Також існують проблеми із обліком працівників-мігрантів, через що Державна служба статистики та Державна міграційна служба України оперують іншими цифрами, ніж міжнародні та громадські організації. Причому показники завжди суттєво різняться. Такі розбіжності частково пояснюються відмінними критеріями оцінки досліджуваних процесів, різними методами роботи та завданнями. Однак без перебільшення можна стверджувати, що трудових мігрантів з України у світі мільйони.

У цьому світлі щонайменше безвідповідальною є позиція України щодо ратифікації Конвенцій. Щоправда захист прав трудових мігрантів на міжнародному рівні відбувається і на рівні двосторонніх міждержавних угод. Однак подібних угод, що підписані Україною останнім часом, можна перелічити на пальцях однієї руки.

Політика нашої держави щодо закордонного українства, як і у минулих роках, і досі залишається незрозумілою. Українці по півроку чекають у консульствах на паспорти, що в свою чергу не дає їм можливості офіційно працевлаштуватись закордоном. Існує загроза, що понад 700 тисяч українських заробітчан будуть у складному становищі в РФ через угоду про асоціацію з ЄС. Про розповсюджену дискримінацію національних меншин у сфері працевлаштування у РФ заявляє і МЗС України.²⁶

Відповідно до ст. 92 Конституції України засади регулювання міграційних процесів визначаються виключно законами України. Саме тому для забезпечення широкого комплексного підходу до захисту прав українських трудящих-мігрантів необхідно прийняти закон, яким повністю врегулювати правовий статус громадян, працевлаштованих за кордоном.

Ще у 2013 р. у тексті рекомендацій, підготовлених організаціями зарубіжних українців до парламентських слухань з питань трудової міграції на прес-конференції у Києві було наголошено на необхідності прийняття Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», в якому потрібно закріпити статус українських трудових мігрантів та членів їх сімей, соціально-економічні, освітні, культурні та інші гарантії для них. На кінець 2014 року Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» досі перебуває у вигляді проектів.

Для збалансованого підходу до управління трудовою міграцією потрібна також розробка національної міграційної політики та плану конкретних дій на практиці. Міграційна політика може бути ефективною лише за умови узгодженості дій. Вона

²⁶ Коментар МЗС України щодо порушень прав національних меншин в РФ:
<http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/879-komentar-mzs-ukrajini-shhodo-porusheny-prav-nacionalnyh-menshin-v-rf>

повинна врахувати інтереси усіх учасників міграційного процесу: держави, роботодавців і працівників приймаючої країни, трудових мігрантів та членів їх сімей. Важливим елементом міграційної політики має бути: моніторинг і дослідження міграційної ситуації не тільки власних регіонів країни, а у світі загалом; наявність механізмів міждержавного діалогу та співробітництва між державами щодо взаємного працевлаштування іноземних громадян.

Для захисту прав трудових-мігрантів та їхніх сімей необхідно розвивати засоби ефективного управління трудовими міграційними процесами в сучасному глобалізованому світі, спільні підходи та стратегії, координацію і мобілізацію людських ресурсів. Необхідним є розвиток законодавства, заснованого на правах людини, визнання міжнародних стандартів праці, гуманізму законів і сприянні міжетнічної поваги, що є гарантією соціального миру та демократії.²⁷

6. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПРОФЕСІЙНИХ СПІЛОК

Моніторинг, який проводила Федерація профспілок України,²⁸ свідчить про порушення прав профспілок, зокрема про триваючі порушення норм конвенцій Міжнародної організації праці № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію, № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів, № 135 про захист прав представників та можливості, що їм надаються, № 154 про сприяння колективним переговорам, статті 36 Конституції України, Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», на підставі яких профспілки, їх об'єднання самостійно організовують свою статутну діяльність, проводять збори, конференції, з'їзди, вільно обирають своїх представників, формують програму дій.

Одними з основних порушень прав профспілок в 2014 році було здійснення тиску на профспілкових лідерів та членів профспілок, ухиляння роботодавців від ведення колективних переговорів щодо укладення колективних договорів. Велика кількість порушень стосувалася невиконання роботодавцями зобов'язань за колективними договорами, а також порушення права на страйк.

Одним із прикладів тиску на профспілкових лідерів є справа Г. Оробейко. В цій справі, за інформацією Конфедерації вільних профспілок України, вільна профспілка медичних працівників України (ВПППУ) зверталася в багато різних інстанцій про допомогу з приводу відновлення на роботі голови первинної профспілкової організації КЗОЗ «Обласна клінічна лікарня — центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» Харківської ОДА, лікаря екстреної медичної допомоги Оробейко Ганни Сергіївни, якій було відмовлено у прийомі на роботу по переводу до новоствореної організації — Комунальної установи охорони здоров'я «Центр екстреної медичної допомоги і медицини катастроф».

²⁷ http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo01/part_1/61.pdf

²⁸ <http://expert.fpsu.org.ua/pravovim-inspektoram/109-informatsiya-pro-porushennya-prav-profspilok-u-2013-rotsi>

Директор вищеназваного комунального закладу Забашта Віктор Федорович, мотивував відмову у прийомі на роботу Оробейко Г. С. по переводу тим, що вона начебто найгірший і найбільш безвідповідальний працівник. Але справа була у тому, що Ганна Сергіївна — людина з активною громадською позицією, яка не може байдуже ставитися до порушень умов праці медичних працівників та є людиною, яка прагне своєю діяльністю підвищити надання екстреної медичної допомоги жителям міста Харкова.

Оробейко Г. С. разом з Вільною профспілкою медичних працівників України широко висвітила недоліки і прорахунки, що відбувалися в службі швидкої допомоги під час так званого реформування медичної галузі, про що свідчать її чисельні звернення як до місцевої виконавчої влади, керівництва лікувальної установи, де вона працює, так і до всеукраїнських профспілкових організацій. І відповідно є підстави оцінювати ці дії адміністрації Центру, як спосіб впливу на профспілкового активіста.

Аналогічними прикладами є ситуації із умисним перешкоджання у профспілковій діяльності голові Первинної профспілки «Незалежна профспілка працівників Приватного акціонерного товариства «Імперіал Тобакко Продакшн Україна» Станевича Є. М., яке зокрема полягало у його недопуску на територію підприємства та робочі місця членів первинної профспілки²⁹, а також працівником «Нашої Ряби» О. Чайковським при створенні та реєстрації первинної профспілки в цьому підприємстві.³⁰

Не рідкими були випадки, коли роботодавці ухилялися від ведення колективних переговорів щодо укладення колективних договорів. Зокрема, за інформацією Конфедерації незалежних профспілок України такі проблеми виникали у Донецькому національному університетові та ПАТ «Національний депозитарій України».

Залишаються проблеми із забезпеченням права профспілок на страйк, зокрема у сферах, де порушення працівників є одними із найбільших — в транспортній галузі та житлово-комунальному господарстві. До сьогодні є правова колізія між Законом «Про транспорт» та законодавством щодо вирішення колективних трудових спорів.

Потрібно зазначити, що 2 жовтня 2014 року Європейським судом з прав людини 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.³¹

Важливо відзначити, що держава досі не створила належних умов для діяльності профспілок, забезпечення захисту їх прав. Правові механізми, які покликані захищати профспілки, і зокрема профспілкових активістів, залишаються неефективними.

²⁹ <http://bryhynets.com/index.php?nma=depros&fla=stat&nums=797>

³⁰ «Наша Ряба» розправляєтьса з активістами незалежних профспілок?
<http://ilikenews.com/article/nasha-ryaba-rozpravlyaietsya-z-aktivistami-nezaleznhih-profspilok#sthash.SRTGNG3R.dpuf>

³¹ Колишні співробітники Аеросвіту виграли Європейський суд в Україні:
<http://ua.korrespondent.net/business/companies/3426787-kolyshni-spivrobotnyky-aerosvitu-vyhraly-evropeiskiy-sud-v-ukrainy>

7. 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. Вжити заходів щодо зниження рівня безробіття серед найбільш уразливих категорій населення, в першу чергу молоді, людей перед пенсійного віку, осіб з інвалідністю, внутрішньо переселених осіб.
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 першого 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, створення ефективних механізмів реагування на ці порушення.
11. Укласти двосторонні договори в 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 в сфері працевлаштування та соціального захисту;
13. Забезпечити жорстке дотримання прав профспілок, сприяти становленню сильного незалежного профспілкового руху.

ХІІІ. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

2014 рік пройшов в очікуванні реформ. Система охорони здоров'я теж чекала на реформи, але рік закінчився лише анонсами змін та погіршенням стану дотримання права кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного й психічного здоров'я.

Причина такого стану полягає перш за все у політичній площині: частина держави Україна де-факто перейшла під юрисдикцію іншої держави АР Крим, а в зоні проведення АТО до 4 млн. людей залишилися без належного піклування з боку держави.

Іншим важливим чинником погіршення стану дотримання прав людини в галузі охорони здоров'я є економічні показники держави, які вплинули на зростання цін на медичні товари та послуги. У першу чергу це стосується зростання цін на ліки та на різні групи товарів, враховуючи місцеве виробництво або імпорт, — за вибірковими оцінками від 1,6 до 3,2 рази. Також треба враховувати і зростання цін на комунальні послуги та інші витрати закладів охорони здоров'я (транспортування, оренда), що також призводить до подорожчання медичних послуг.

Усі ці процеси відбуваються на фоні замороження доходів населення, особливо в бюджетній сфері. Зростання курсу долара США з 8,00 до 20,00 грн., до якого прив'язано ціноутворення й у галузі медицини, вивело за межі можливого початок планового лікування вже й тих жителів України, що належать до умовного середнього класу. Доходи більшості пенсіонерів та людей, які отримують соціальну допомогу від держави, не дозволяють купувати життєво важливі ліки.

Держава Україна не контролює ціноутворення на життєво необхідні ліки, попри заяви деяких чиновників, та ще й стимулює зростання вартості лікарських засобів. З 1 квітня 2014 року набула чинності норма ЗУ «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», яка встановила рівень ПДВ на ліки 7%. Прес-служба «Щотижневика Аптека» у своєму виданні звертала увагу, що введення цього податку не вплине на рентабельність аптечного бізнесу, адже ПДВ сплачує кінцевий споживач².

Протягом 2014 року чинився безлад у системі тендерних закупівель ліків, які повинні були забезпечити лікування за державні кошти у лікувальних закладах. Станом на 1 жовтня 2014 року було закуплено ліків лише на 88 млн. грн. за загальнодержавними національними програмами.

¹ Розділ підготовлений А. Роханським, ГО «Інститут правових досліджень і стратегій».

² <http://www.apteka.ua/article/285937>

Лише на початку листопада 2014 року ситуація почала виправлятися: «На сьогодні³ вже акцептовано тендерних процедур на 1 млрд. 415 млн. грн. В процедурі закупівлі знаходиться 722 млн. грн. з 2 млрд. 160 млн. гривень, які передбачено на ці цілі в Державному бюджеті. Водночас на сьогодні в Антимонопольному комітеті заблоковано торгів на 37 млн. грн. Це пов'язано зі значною кількістю скарг — 42, тоді як в 2012 році таких скарг було 4, в 2013-му — жодної. Торги спеціально блокуються», — зауважив т. в. о. міністра МОЗ В. Лазоришинець⁴.

Як відомо, виникнення хвороби та потреба в її лікуванні не залежить від часу, тобто, того моменту, коли чиновники зможуть таки провести тендери. Що було з тими людьми, які хворіли до листопада 2014 року? Тому викликає подвійне почуття від рапортування на сайті Урядового порталу: «Наразі ліки вже направлені на місця. Тільки протягом поточного тижня було доставлено медикаментів в регіони на суму 158,8 млн. грн. Це ліки для дітей, хворих на хронічний вірусний гепатит, імунологічні препарати та препарати для антиретровірусної терапії»⁵.

Моніторинг прав вразливих груп населення, проведений громадськими та правозахисними організаціями, встановив наступні системні проблеми, які мали місце у 2014 році:

1. Порушення прав клієнтів програми замісної підтримувальної терапії (далі — ЗПТ) у Автономній республіці Крим та в зоні АТО.
2. Порушення прав людей, що живуть зі СНІД, у зоні АТО.
3. Порушення прав паліативних хворих, у тому числі прав важкохворих дітей.
4. Виникнення нових вразливих груп:
 - а) люди, які тимчасово залишили своє постійне місце проживання⁶;
 - б) постраждали у результаті бойових дій в зоні АТО.

1. НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Побудова нової системи охорони здоров'я повинна будуватися на загальних засадах дотримання прав людини, які відображаються у ратифікованих Україною міжнародних документах, тому Президент України 15 жовтня 2014 року прийняв Указ № 811/2014 «Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини», метою якого є вдосконалення правових та організаційних засад, створення дієвого механізму всебічного забезпечення в Україні прав і свобод людини і громадянина⁷.

³ 10 листопада 2014 року.

⁴ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247736712&cat_id=244276429

⁵ Там само.

⁶ Порушення прав двох останніх груп на час складання розділу моніториться.

⁷ У першу чергу, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Конвенції про права інвалідів, Конвенції про права дитини, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, Європейській соціальній Хартії (переглянута). Національне законодавство, яке забезпечує права людини в галузі охорони здоров'я, базується передусім на Конституції України, Законах України, серед яких провідну роль відіграє Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», постановях Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актах. Більш детально див.: Права людини в сфері охорони здоров'я: практичний посібник / За наук. ред. І. Сенюти. — Львів: Вид-во ЛОБФ «Медицина і право», 2012.

Відповідно до доручення Прем'єр-міністра, 24 листопада 2014 року наказом Міністерства юстиції № 245/7 було утворено Робочу групу з підготовки проекту Національної стратегії у сфері прав людини, до складу якої увійшли представники усіх зацікавлених органів влади, громадянського суспільства, міжнародних організацій, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

24 листопада 2014 року відбулося перше розширене засідання Робочої групи, на якому був обговорений проект Стратегії та сформовані тематичні підгрупи з підготовки відповідних розділів Стратегії:

- громадянські свободи та політичні права.
- соціальні та економічні права.
- інші права.
- нові виклики.
- механізми дотримання, відновлення та реалізації прав людини в Україні.

Експертна група з питань медичної реформи Консультативної ради Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі — Експертна група) також взяла участь в розробці Національної стратегії, зокрема розділу «Забезпечення права на охорону здоров'я».

Експертна група, вважаючи за необхідність імплементації положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права⁸, а саме право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного й психічного здоров'я (ст. 12), запропонувала наступний варіант розділу Національної стратегії у сфері прав людини:

«13. Забезпечення права на охорону здоров'я»⁹

За станом здоров'я громадян Україна посідає одне з найнижчих рейтингових місць у європейському регіоні.

Стратегічна мета

Реалізація права на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я.

Очікувані результати:

1. *Вжито заходів щодо запобігання порушення права на життя у зв'язку з відсутністю медичних послуг в системі охорони здоров'я, з урахуванням економічного розвитку держави.*
2. *Забезпечено право на протидію катуванню, нелюдському та такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, які викликані порушенням доступу до певних видів медичних послуг, зокрема паліативної допомоги.*
3. *Гарантовано доступ до лікувальних установ, медичних товарів і послуг, які відповідають розробленим стандартам та клінічним протоколам, для вразливих груп населення.*
4. *Розвиток системи охорони здоров'я відбувся на підґрунті принципів біоетики (поінформована згода, конфіденційність) та з урахуванням потреб меншин, спільнот, вразливих груп населення.*

⁸ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП). Резолюція 2200А [XXI] Генеральної Асамблеї ООН, 16 грудня 1966 р. — <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>.

⁹ <http://hro.org.ua/suggestions/proekt-stanom-na-12-grudnya-2014-roku>

5. *Встановлено систему контролю якості медичних послуг, лікарських засобів та товарів медичного призначення, яка базується на досягненнях доказової медицини.*

Запропонована редакція дозволяє вирішити низку питань:

1. Вперше у законодавстві України буде використано поняття «найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я», так, як це формулює Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права.

2. Право на життя та право на захист від катування будуть розглянуті як права, що забезпечуються також й системою охорони здоров'я держави.

3. Створені правові засади реалізації принципів якості та прийнятності медичних послуг з погляду етики, зважаючи на потреби окремих осіб, меншин і спільнот, уразливих верств населення.

2. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Наприкінці 2014 року Стратегічною дорадчою групою з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні (далі — СДГ)¹⁰, було оприлюднено проект Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2025 роки¹¹. За словами голови секретаріату СДГ О. Стефанишиної¹², організаційна схема діяльності СДГ базується на виконанні 4 основних завдань.

Завдання 1. Аналітичний огляд існуючих матеріалів з метою акумулювання інформації для розробки стратегії та детального плану реформи:

- державна політика у сфері охорони здоров'я, відповідно до блоків галузі, включаючи останні документи з пілотних регіонів;
- національні дані з охорони здоров'я, що ґрунтуються на офіційних звітах та незалежних оцінках та оглядах;
- огляди та оцінка відповідних ініціатив з питань громадського здоров'я та посилення системи охорони здоров'я;
- аналіз і оцінка поточних національних та місцевих епідеміологічних, економічних, політичних і правових факторів у сфері охорони здоров'я.

Завдання 2. Розробка чітких рекомендацій для побудови нової системи охорони здоров'я, у тому числі моделей надання послуг та нормативно-правової бази:

- забезпечення надання послуг з охорони здоров'я та громадського здоров'я, доступних для всього населення;
- забезпечення максимально можливої якості медичної допомоги для населення;

¹⁰ Спільна ініціатива громадянського суспільства, Уряду України та Міжнародного фонду «Відродження» (наказ МОЗ № 522 від 24.07.2014 р.) з надання консультативної допомоги Уряду щодо стратегії реформування галузі, оптимального використання міжнародної допомоги, консолідації зусиль донорів

¹¹ <http://www.apteka.ua/article/315522>

¹² <http://www.umj.com.ua/article/78382/dano-start-roboti-strategichnoi-doradchoi-grupi-z-pitan-reformuvannya-sistemi-oxoroni-zdorov-ya-ukraini>

- забезпечення надання послуг з охорони здоров'я на основі потреб та відсутності відмов у наданні медичних послуг через фінансову неспроможність громадян;
- впровадження системи забезпечення ефективного використання ресурсів для вирішення медичних потреб населення;
- розробка ефективних критеріїв прийняття рішень щодо майбутніх інвестицій і реструктуризації;
- розробка механізму сталого фінансування та управління сферою охорони здоров'я.

Завдання 3. Підготовка специфічних компонентів Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні: лідерство/управління; фінансування; надання послуг; людські ресурси; медичні продукти, вакцини та технології; інформація.

Завдання 4. Розробка пропозицій щодо «дорожньої карти» реалізації Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я, з описом механізмів, інструментів та термінів впровадження визначених цілей; часу впровадження та бюджету; результатів та критеріїв моніторингу; відповідальних сторін.

Цілі реформи охорони здоров'я України можуть бути згруповані в чотири пункти:

- підвищення особистої відповідальності за власне здоров'я громадян.
- забезпечення вільного вибору постачальників послуг.
- створення бізнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я.
- надання адресної допомоги найбільш знедоленим частинам населення.

При цьому цілями правозахисної спільноти, з нашої точки зору, можуть бути:

1. Моніторинг дотримання державою принципу заборони регресу¹³, тобто недопущення погіршення стану національної системи охорони здоров'я.

2. Поточний аналіз відповідності заявлених реформ принципам міжнародного права та чинного законодавства України.

3. Моніторинг принципу прозорості прийняття рішень про реформування галузі.

За нашою думкою, найбільш важливим є перший етап плану дій, від реальності виконання якого найбільше залежить успіх реформи в цілому. Серед найперших кроків реформи можна вказати наступні:

1. *Конституційність реформи.* Повинні бути внесені зміни до ст. 49 Конституції України, без яких жодна реформа буде фіктивною та зводиться до косметичних змін та «оптимізації».

¹³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health (Twenty-second session, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), reprinted in Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 85 (2003).

2. *Довіра населення, популярність реформи.* Необхідно створити концепцію екстреного забезпечення пільгами малозабезпечених і хронічних хворих, гарантованого рівня безоплатної медичної допомоги.

3. *Розширення джерел фінансування галузі.* Має бути створений несуперечливий механізм залучення донорської допомоги, а також механізм прийняття термінових, скоординованих дій на національному рівні із залученням всіх наявних ресурсів.

4. *Оптимізація державних витрат на галузь.* Має бути створено Національне агентство з фінансування охорони здоров'я, яке буде відповідальним за закупівлю медичних послуг, а також виконувати наглядову функцію за проведенням закупівель фармацевтичних препаратів в країні.

5. *Удосконалення нормативно-правової бази.* Наприклад, має бути скасованим наказ МОЗ № 11 від 21 січня 2010 року «Про затвердження Порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у закладах охорони здоров'я України» як такий, що не відповідає постанові КМУ від 13 травня 2013 року «Про затвердження Порядку придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я».

Окремо постає питання реструктуризації діяльності швидкої медичної допомоги, яке може бути вирішене тільки після запровадження змін в загальній системі охорони здоров'я. На нашу думку, це надважлива першочергова задача з оглядом на наступні фактори:

- в найближчий час не очікується зростання бюджетного фінансування галузі охорони здоров'я.
- додаткові джерела фінансування галузі, до яких відносяться благодійні фонди, страхові компанії, донорська допомога, прямі (незаконні) платежі пацієнтів за медичні послуги — частково перекривають дефіцит фінансування галузі, у тому числі доводять до реального прожиткового мінімуму реальні доходи медичних працівників, частково відновлюють лікувально-діагностичне обладнання, але не сприяють відновленню основних фондів, та головне — не забезпечують рівний гарантований доступ до якісних сучасних стандартизованих медичних послуг більшої частини населення.
- екстрена медицина виконує функцію «соціального лікаря» — надає медичну допомогу всім прошаркам суспільства без урахування майнового або соціального стану.
- екстрена медицина надає медичну допомогу у найбільш скрутні для людини моменти: ДТП, пожежа, природні катастрофи.
- екстрена медицина у 2014 році почала виконувати функцію ланки евакуації у військовій медицині.

З урахуванням викладених факторів потрібно переглянути рівень фінансування та забезпечення екстреної медицини та скерувати обмежені фінансові ресурси на розвиток швидкої, екстреної медичної допомоги та медицини катастроф.

3. ПОЧАТОК РЕФОРМ

24 грудня 2014 р. у МОЗ України відбулася робоча нарада, на якій було обговорено план заходів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Коаліційної угоди у 2015 р. Зокрема, фахівці обговорили механізм якнайшвидшої передачі частини держзакупівель ліків та вакцин до міжнародних організацій. Для цього були розроблені та підготовлені на розгляд Секретаріату Кабінету Міністрів та Верховної Ради України проекти змін до ЗУ «Про здійснення державних закупівель» та Бюджетного Кодексу України. За словами В. Лазоришинця, обов'язкового затвердження потребує наказ МОЗ на реалізацію постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 603 «Про особливості виконання рамкових угод», аби забезпечити механізм закупівлі вакцин та ліків через міжнародні організації безпосередньо у виробників. Також будуть внесені зміни до угод між МОЗ України та Всесвітньою організацією охорони здоров'я, Дитячим Фондом ООН «ЮНІСЕФ» в частині запровадження співпраці щодо закупівлі лікарських засобів та виробів медичного призначення. Планується і укладення прямих довгострокових договорів із виробниками лікарських засобів, аби забезпечити у майбутньому безперервність лікувального процесу за державними програмами¹⁴.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Імплементувати до Національної стратегії у сфері прав людини та у національне законодавство положення Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права.

2. Розпочати впровадження медичної реформи зі змін у ст. 49 Конституції України. Скасувати положення про безоплатність медичної допомоги та заборону скорочення існуючої мережі лікувальних закладів. Визначити у Конституції право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного й психічного здоров'я відповідно до тлумачення Комітету ООН про економічні, соціальні та культурні права.

3. Розробити концепцію з екстреного забезпечення пільгами малозабезпечених і хронічних хворих на лікарські засоби. Запровадити державне регулювання цін на лікарські засоби, враховуючи досвід Пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою (постанова КМУ від 25.04.2012р. № 340).

4. Оптимізувати та позбавити корупційних ризиків державні закупівлі. Для цього потрібно:

- а) Верховній Раді прийняти зміни до ЗУ «Про здійснення державних закупівель» та Бюджетного Кодексу України з метою впровадження механізму передачі частини держзакупівель ліків та вакцин до міжнародних організацій.
- б) Видати наказ МОЗ на реалізацію постанови КМУ від 4 липня 2012 р. № 603 «Про особливості виконання рамкових угод», з метою забезпечити механізм

¹⁴ <http://www.umj.com.ua/article/83064/u-moz-ukraini-obgovorili-plan-roboti-na-2015-rik>

закупівлі вакцин та ліків через міжнародні організації безпосередньо у виробників.

в) Внести зміни до угод між МОЗ України та Всесвітньою організацією охорони здоров'я, Дитячим Фондом ООН «ЮНІСЕФ» в частині запровадження співпраці щодо закупівлі лікарських засобів та виробів медичного призначення.

5. Подовжити удосконалення нормативно-правової бази, зокрема:

— скасувати постанову Кабінету Міністрів України № 776 від 18 вересня 2013 року «Про затвердження Концепції розвитку системи фінансування охорони здоров'я».

— скасувати наказ № 33 від 23 лютого 2000 «Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я».

— скасувати наказ МОЗ № 11 від 21 січня 2010 року «Про затвердження Порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у закладах охорони здоров'я України».

6. Серед першочергових заходів передбачити розвиток системи екстреної медичної допомоги та медицини катастроф.

7. Переглянути доцільність впровадження державного обов'язкового соціального медичного страхування як першочергового етапу реформування системи охорони здоров'я.

8. Провести незалежний аудит Міністерства охорони здоров'я із залученням міжнародних організацій.

XIV. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ЗДОРОВ'Я ПРЕДСТАВНИКІВ ВРАЗЛИВИХ ГРУП

1. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДЕЙ, ЯКІ Є КЛІЄНТАМИ ПРОГРАМИ ЗАМІСНОЇ ПІДТРИМУВАЛЬНОЇ ТЕРАПІЇ (ЗПТ)

У зв'язку з анексією АР Крим та блокуванням автошляхів до півострова з березня 2014 року поставки препаратів замісної підтримувальної терапії (далі — ЗПТ) були призупинені. Як відомо, ЗПТ та препарати для неї є забороненими у Російській Федерації, тому ліки можуть бути поставлені лише з материкової частини України. Кожна партія наркотичних засобів, до яких належать препарати ЗПТ, має супроводжуватися озброєною міліцейською охороною з боку України, що стало неможливим у такій ситуації.

У Криму ЗПТ впроваджувалась 9 років, майже 800 наркозалежних пацієнтів щоденно отримували відповідне лікування на базі місцевих лікувальних закладів у Сімферополі, Севастополі, Ялті, Євпаторії, Феодосії, Керчі та інших міст. На момент блокування поставок запасу лікарських препаратів для ЗПТ, а саме метадону та бупренорфіну, на півострові залишилось лише на декілька тижнів. Найскладніша ситуація була у м. Севастополь, де пацієнтам почали вимушено знижувати дозування препаратів.

Відмова у ЗПТ внаслідок закриття програм розцінюється Спеціальним доповідцем ООН з питання про тортури та інших жорстоких, нелюдського або принижуючого гідність покарань Хуаном Є. Мендесом як нелюдське відношення та, можливо, навіть тортури по відношенню до наркозалежних (A/HRC/10/44, Corr. 1 para. 57). Всесвітня організація охорони здоров'я також розцінює переривання ЗПТ як одну з форм нелюдського поводження. Припинення ЗПТ суперечить ст. 2 ч. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, яким наголошено обов'язок держави не допускати будь-якої дискримінації (у даному випадку мова йде про дискримінацію на підставі наявності хронічної залежності від опіоїдів).

Попри звернення представників громадських організацій та 229 пацієнтів до державних структур України, АР Крим, Російської федерації, 20 травня 2014 р. програму ЗПТ в Криму було остаточно зупинено владою РФ.

Пацієнтка ЗПТ Оксана (35 років) вимушена була виїхати з Сімферополя наступного дня після примусового закриття програми замісної терапії російською владою у травні. Сьогодні вона отримує лікування в одній з київських лікарень і не стримує

¹ Розділ підготовлений А. Роханським, ГО «Інститут правових досліджень та стратегій».

емоцій: «Я би мабуть вже померла, якщо б залишилася у Криму без ліків. Я інвалід, в мене раніше вже був інсульт і я дуже добре знаю, що таке залишитися без терапії та допомоги навіть на декілька днів. Сьогодні у Криму колишні пацієнти, які не мали можливості виїхати, перебувають просто в жахливому стані, декого вже немає на цьому світі, а хтось вирішив покінчити з життям самогубством»².

Залишалася лише одна можливість продовжити надавати медичну допомогу клієнтам програми ЗПТ: Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні за фінансової підтримки МФ «Відродження» запропонував в травні 2014 р. допомогу пацієнтам ЗПТ, готовим виїхати з півострова на материкову частину України для подовження лікування, якщо пацієнти планували прибути на постійне місце проживання, або ж пройти повноцінний курс детоксикації та адаптуватися до подальшого життя без препарату. За час роботи проекту (до кінця серпня 2014 р.) кожному пацієнту, який звернувся по допомогу, було забезпечено оплату вартості переїзду, тимчасового розміщення для проживання та харчування на період проходження терапії. Дана ініціатива також включала в себе надання інтегрованих послуг. Таким чином, при необхідності пацієнти мали можливість отримувати як медичні послуги (ЗПТ та інші), так й юридичну та інші види допомоги — сприяння у відновленні документів, реєстрації, працевлаштуванні тощо за рахунок існуючих соціальних сервісів для переселенців з Криму, які підтримуються державою.

У червні 2014 р. завдяки гуманітарному проекту, який виконував Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні, у профільних лікувальних закладах Києва, Дніпропетровська, Сум та Кіровограда було забезпечено продовження лікування ЗПТ для 80 пацієнтів: 57 — з Криму, 23 — з Донецької області.

У травні 2014 р. Державна служба України з лікарських засобів звернулася до Ради Європи з проханням допомогти подолати дефіцит медикаментів, що виник в результаті анексії Криму і збройного конфлікту на сході країни.

У відповідь на це звернення експерти Групи Помпиду — багатопрофільної структури Ради Європи щодо вироблення політики в галузі боротьби з наркозалежністю в державах-членах РЄ — перебували з 15 по 22 травня в Дніпропетровську.

До складу цієї групи увійшли чотири лікаря — з Норвегії, Швейцарії, Польщі та Словенії. «В рамках місії ми консультували пацієнтів з Криму та східної України, яких довелося вивозити в інші місця, та яких за місцем їх проживання позбавили можливості проходити необхідний курс лікування. Права цих пацієнтів були порушені. Ми були в Дніпропетровську, місті, розташованому поблизу проблемних зон. Там побачили близько 20 колишніх наркозалежних пацієнтів, щодо яких були допущені й інші порушення, крім відмови в замісній підтримувальній терапії. Нехтуючи медичною таємницею, їх роботодавцям повідомили про ситуацію, в якій опинилися ці люди. «Зрозуміло, пацієнти позбулися роботи, — розповідає Роберт Телцров, член Групи Помпиду. — Вони відчували себе погано, тому що лікування довелося перервати, оскільки в Росії цей препарат (метадон та бупренорфін) заборонений законом. З цієї причини деякі з пацієнтів навіть піддалися арешту за

² Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД.

звинуваченням у використанні заборонених речовин. З пацієнтів вони за ніч стали злочинцями!»³.

За даними Групи Помпиду, понад 775 кримчан проходили метадонову терапію. Але оскільки курс лікування довелося перервати, багато з них знову підсіли на героїн: «Відразу ж після незаконної анексії Криму там перейшли на російське законодавство. Це означає, що пацієнти не можуть продовжувати цей курс лікування і вони змушені виїжджати в такі місця, де можуть продовжити розпочату терапію. Але багатьом заборонили покидати Крим. Їм сказали, що якщо поїдуть, повернутися вони вже не зможуть»⁴.

«В Криму уже погубило около 30 пациентов, только в Симферополе мы потеряли 5–6 моих товарищей по несчастью!», — сообщил пациент ЗПТ из Крыма на международной конференции по наркополитике 12 сентября 2014 года»⁵.

Цілком зрозуміло, що проблема постачання препаратів ЗПТ розповсюджується й на зону АТО в Донецькій та Луганській областях. Та постачання медичних препаратів у цьому випадку неможливо перекласти на плечі волонтерів, тому що обіг цих препаратів обмежений — їх неможливо купити в аптеці та привезти до пацієнтів.

17 грудня 2014 р. 295 пацієнтів програми ЗПТ звернулись до Президента України за допомогою щодо забезпечення поставок препаратів ЗПТ в зону АТО. Зокрема, у зверненні були наведені такі факти: запасів препарату «Еднок» вистачить до 15 грудня 2014 р., препарату «Метадон» — до березня 2015 р.

У зверненні були такі рядки: «Якщо Ви зараз позбавите нас препаратів ... то ми всі автоматично опинимося в позиції «смертників», яким більше нічого втрачати. Та якщо вибирати між повільною болісною смертю (пережити ломку і загострення всіх супутніх захворювань зможуть одиниці з нас), або поверненням в кримінальне середовище, на вулицю, а слідом і у в'язницю, то більша частина з нас віддасть перевагу завершити своє існування суїцидом, про що останнім часом пацієнти часто розмовляють між собою».

Проблема забезпечення постачання наркотичних лікарських засобів у зону АТО розглядалася на засіданні Національної ради з протидії ВІЛ/ТБ під головуванням Віце-прем'єр-міністра України 28.10.2014 року. У подальшому під егідою Держслужби України соцзахворювань було проведено низку робочих зустрічей та консультацій, у тому числі із залученням міжнародних гуманітарних організацій. Проте усі спроби вирішити проблему не призвели до позитивного результату. Навпаки, ситуація наприкінці 2014 р. ще більше загострилася, а відповідальні державні органи досі не визначилися із своєю позицією, посилаючись на нібито невизначеність або різноманітні перешкоди чинного законодавства⁶.

³ <http://www.europalibera.org/content/article/25401302.html>

⁴ Там само.

⁵ Див. також фільм «The First Crimean Victims» <https://www.youtube.com/watch?v=G9zhiLK5AGY>

⁶ Звернення Міжнародного Альянсу з ВІЛ/СНІД до Прем'єр-міністра України від 19.12.14.

1.1. Рекомендації до уряду України

1. Негайно видати відповідне доручення МОЗ, СБУ, МВС, ДСНС, ДСКН, Міністерству оборони України та іншим відповідальним державним органам щодо оперативного опрацювання спільно з місією Міжнародного комітету Червоного Хреста прийняттого механізму та практичного вирішення проблеми безперешкодного забезпечення гуманітарними медпрепаратами, у тому числі наркотичними, що використовуються у програмах ЗПТ, лікувальних закладів на неконтрольованих українською владою територіях.

2. Окремо доручити МОЗ України забезпечити необхідними препаратами у повному обсязі (шляхом їх перерозподілу між регіонами) усіх пацієнтів ЗПТ, які зможуть виїхати на підконтрольну українській владі територію⁷.

2. ПРАВА ЛЮДЕЙ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДО ЛГБТ-СПІЛЬНОТИ, В ЦАРИНІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Комітет ООН з прав людини, розглянувши 7-му періодичну доповідь, представлену Україною (CCPR/C/UKR/7), на своєму 3002-му засіданні (CCPR/C/SR.3002) 23 липня 2013 р., прийняв наступні заключні зауваження:

Комітет стурбований повідомленнями про дискримінацію, ненависницьку риторику та акти насильства, спрямованих проти лесбіянок, геїв, бісексуалів і транссексуалів (ЛГБТ), і порушення їхніх прав на свободу вираження думок і свободу зборів. Він стурбований також повідомленнями про те, що відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України № 60 від 3 лютого 2011 року «Про вдосконалення надання медичної допомоги особам, які потребують зміни (корекції) статі», транссексуали повинні піддатися обов'язковій госпіталізації до психіатричного закладу на термін до 45 днів та обов'язковому коригуючому хірургічному втручанню в порядку, встановленому відповідальною комісією, в якості одного з попередніх умов юридичного визнання їх статі.

Правозахисні організації цілком поділяють рекомендації, сформульовані Комітетом ООН, стосовно необхідності внесення поправок до наказу МОЗ № 60 та інші закони та нормативно-правові акти для забезпечення того, щоб:

- 1) обов'язкова госпіталізація осіб, які потребують зміни (корекції) статі, до психіатричного закладу строком до 45 днів була замінена менш інвазивним заходом;
- 2) будь-яке медичне лікування здійснювалося в найкращих інтересах індивідуума з його/її згоди, обмежувалося тільки абсолютно необхідними медичними процедурами та відповідало його/її власному бажанню, конкретним медичним потребам і ситуації;
- 3) будь-які образливі або несумірні вимоги до юридичного визнання зміни статі повинні бути скасовані.

⁷ Рекомендації надані Міжнародним Альянсом з ВІЛ/СНІД.

3. ПРАВА ЛЮДЕЙ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ПАЛІАТИВНОЇ ДОПОМОГИ

Відповідно до визначення ВООЗ, паліативна медична допомога — це підхід, що дозволяє поліпшити якість життя пацієнтів (дітей і дорослих) та їх сімей, що зіткнулися з проблемами, пов'язаними з небезпечним для життя захворюванням, шляхом запобігання та полегшення страждань за рахунок раннього виявлення, ретельної оцінки та лікування болю та інших фізичних симптомів, а також надання психосоціальної і духовної підтримки. Надання паліативної допомоги засноване на принципі поваги до рішень пацієнтів і спрямоване на надання практичної підтримки членам їх сімей упродовж хвороби та у випадку смерті пацієнта для подолання горя у зв'язку втратою близької людини.

Комітет з економічних, соціальних і культурних прав в Зауваженні загального порядку 14, зазначив, що:

«...держави несуть обов'язок поважати право на здоров'я, утримуючись від вживання заходів, що закривають або обмежують рівний доступ усім ... до профілактичних, лікувальних і паліативних послуг охорони здоров'я».

За оцінками ВООЗ, щороку в усьому світі близько 20 мільйонів людей потребують паліативної медичної допомоги в кінці життя. Стільки ж людей потребують паліативної допомоги протягом останнього року життя. Таким чином, загальне число людей, яким щорічно потрібно паліативна медична допомога, становить близько 40 мільйонів. За оцінками, з 20 мільйонів людей, які потребують паліативної допомоги в кінці життя, 80% проживають у країнах з низьким і середнім рівнем доходів; близько 67% — люди похилого віку (старше 60 років) і близько 6% — діти.

В рамках національних систем охорони здоров'я дитяча паліативна допомога повинна бути включена в процес безперервного надання медичної допомоги дітям з небезпечними для життя захворюваннями. Необхідним є формування стратегічного зв'язку між наданням паліативної допомоги та програмами профілактики, раннього виявлення та лікування цих захворювань.

В процесі надання паліативної медичної допомоги існують певні перешкоди: в Україні та в багатьох країнах політика в сфері охорони здоров'я формується без належного урахування потреб в паліативній допомозі; найчастіше відповідна наукова робота або професійна підготовка не проводяться зовсім або недостатньо; утруднений доступ до наркотичних анальгетиків. За результатами недавнього дослідження про стан справ у галузі надання паліативної медичної допомоги в 234 країнах та регіонах, лише в 20 з них цей вид допомоги належним чином інтегровано в систему охорони здоров'я; в 42% випадків служби з надання паліативної медичної допомоги відсутні, а в 32% випадків доступ до даних послуг забезпечений лише для невеликої частини населення. Близько 80% світового населення не мають належного доступу до лікарських засобів, необхідних для надання паліативної допомоги. На жаль, в нашій країні перелік лікарських засобів для надання паліативної допомоги не є затвердженим⁸.

⁸ http://healthrights.org.ua/fileadmin/user_upload/pdf/paliativka.pdf

В Україні паліативна допомога відноситься до сфери медичного обслуговування та регламентована наказом МОЗ України № 41 від 21.01.2013 «Про організацію паліативної допомоги в Україні» та статтями 35-4 Основ законодавства України про охорону здоров'я, яка увійшла в дію з 01.01.2015 відповідно до Закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги»). Паліативний догляд є соціальною послугою (відповідно спільного наказу Міністерства соціальної політики України та МОЗ України № 317/353 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів при наданні соціальної послуги паліативного догляду вдома невиліковно хворим» від 23.05.2014).

Такий розподіл повноважень між двома міністерствами призводить до складнощів в організації повноцінного комплексу забезпечення пацієнтам паліативної допомоги.

Особливості паліативної допомоги дітям взагалі не знайшли віддзеркалення в регламентуючих документах, не зважаючи на існування хронічних проблем у цій сфері:

1. Поняття, принципи, засади паліативного лікування дітей в Україні законодавчо не визначені.

2. У зв'язку з цим не існує місця у сучасній системі охорони здоров'я України, де діти, до яких можна застосовувати поняття «паліативні», мали б можливість перебувати.

3. Але вони перебувають у будинках дитини, де не має паліативного відділення.

4. Якщо є підозра про те, що їх життя вже закінчується, цих дітей переводять до лікувальних закладів, де є реанімаційні відділення.

5. В реанімаційних відділеннях невиліковно хворі діти можуть перебувати тижнями, мабуть місяцями. Найчастіше родичів до них не пускають.

6. Останні миті життя діти бачать тільки лікарню. Вони розлучені з батьками.

7. В онкологічних відділеннях не існує паліативних палат, тому діти, стан яких стає важким, виникає загроза їх життю, знаходяться з іншими пацієнтами. Або спостерігають «ефект вікна у двері, яке закрито простиралом» — маленькі пацієнти вже знають, що там вмирає їх товариш.

8. На українському фармацевтичному ринку не існує зареєстрованих лікарських форм дитячих знеболюючих засобів, у тому числі опіоїдних анальгетиків.

4. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ПАЛІАТИВНИХ ХВОРИХ

В 2014 р., не зважаючи на суттєві зміни у законодавстві України⁹ стосовно обігу наркотичних знеболюючих засобів, правозахисниками зафіксовані суттєві порушення прав паліативних хворих.

Треба зауважити, що ментальні особливості родичів важко хворих людей та недовіки правової свідомості призводять до глибокої латентності порушення прав паліативних хворих.

⁹ «Права людини в галузі охорони здоров'я — 2013».

Так, за весь 2014 р. до правозахисників звернулось лише п'ять родичів паліативних хворих за правовою допомогою з типовими проблемами: усі вони стосувалися доступу до опіоїдних наркотичних знеболюючих засобів.

Географія звернень була така: два звернення з міста Києва, два звернення зі Закарпаття, Тячівський та Мукачівський райони, одне з Черкаської області, м. Ватутіно. Відношення до хворих у Тячівському районі Закарпатської області або Голосіївському районі м. Києва не мали відмінностей.

Фабула звернень була типова: у хронічно хворої людини є виразний больовий синдром, пацієнт проходив специфічне лікування та й наразі опинився у себе вдома сам на сам зі своїм болем та стражданнями. Амбулаторний заклад або аптека за місцем проживання хворого відмовляється призначити (або видавати) ефективне знеболення за нормативами, які встановлені МОЗ України.

Причини відмови з боку лікувального закладу:

1. «Ми не знаємо, чи є біль, або ні».
2. «Хворий від призначення стане наркоманом, тому пускай приймає налбуфін, або на крайній випадок — призначаємо трамадол за час до смерті».
3. «Ми не можемо виписувати морфін за рецептом. А що, є таблетований морфін? Та це ж дуже сильний препарат — краще трамадол».
4. «А як ви призначаєте трамадол? — Та по 1 капсулі три рази на добу. — А яка доза трамадола у капсулі? — Та я не знаю, по 1 три рази».
5. «Ми призначаємо 1 табл. морфіну на ніч. — А чому в інструкції написано кожні 4 години? — Та ми ж лікарі, нам краще відомо».
6. «В нас не має рецептурних бланків Ф-3»
7. «В аптеці не існує запасу таблетованого морфіну. Де ви його отримаєте?».
8. «На одному бланку рецепту Ф-3 можна виписати тільки 10 таблеток морфіну».
9. «Я не призначаю морфін — це робить комісія по доцільності призначення» — сімейний лікар.
10. «Ви зареєстровані у Канцер-реєстрі? Ні? Так ми вам не маємо права виписувати знеболення».
11. Хворому — інваліду 1 групи, сімейний лікар: «Прийдіть самі за рецептом, ото мені робити нічого, тільки вам рецепти приносити. — А самі не можете? А вашій доглядальниці-наркоманці не дам».

Усі наведені відмови суперечать чинному законодавству, порушують право паліативного хворого на гідність та запобігання від нелюдського поводження.

В Україні у 2014 р. працювали два тренінгових центри з паліативної допомоги: в Івано-Франківську та у Харкові, також громадські організації проводили виїзні семінари для медичних працівників з метою роз'яснення нових змін у законодавстві України та нового порядку призначення наркотичних анальгетиків в закладах охорони здоров'я. Протягом навчальних зустрічей існує зворотний зв'язок, який підтверджує найгірші побоювання відносно розповсюдженості вищенаведеного ставлення лікарів до невиліковно хворих людей. Тому допущення про глибоку латентність порушення прав паліативних хворих має всі підстави.

З., що хворіє на тяжке онкологічне захворювання та є за станом свого здоров'я паліативним хворим, пройшов два курси хіміотерапії у клініці «Лісод», м. Київ. У грудні 2014 р.

він був виписаний для продовження лікування за місцем свого проживання до наступного призначеного курсу хіміотерапії.

У останній виписці йому було рекомендовано продовжити, поміж іншим, курс паліативного лікування, який впроваджувався у клініці «Лісод» із застосування ін'єкційних форм морфіну.

Прибувши у м. Ватутіно, хворий та його батько 4 грудня звернулися до дільничного лікаря поліклінічного відділення 2-ї міської лікарні м. Ватутіно. Враховуючи стан хворого (виразний больовий синдром), рекомендації клініки «Лісод» (подовження курсу знеболення із застосуванням морфіну), дільничний лікар призначив паліативне лікування в амбулаторних умовах із застосуванням таблетованого морфіну: 1 табл. 10 мг — 4–5 на день, про що зробив запис в амбулаторній картці та виписав відповідний рецепт за формою Ф-3 із поміткою «Для онкохворого». Рецепт був розрахований на 10 діб та містив вказівку на видачу 40 табл. 10 мг морфіну (1 табл. 4 рази на добу).

Батько хворого З. прибув до аптеки, яка є одна у місті, що відпускає наркотичні засоби, тобто має ліцензію на оборот наркотичних препаратів. Але завідувач аптеки відмовила у відпуску за рецептом 10 добової дози морфіну (40 табл., як було зазначено за рецептом), посилаючись на якусь вказівку, що їм заборонено відпускати за рецептом більше 10 табл. морфіну усім хворим, незважаючи на діагноз та приписи лікаря.

Батько З. отримав 10 табл. морфіну, які вистачить його сину для вгамування больового синдрому на 2 дні, включаючи день отримання рецепту. А також ці ліки він оплатив за особисті кошти. За цією схемою, батько повинен через день відвідувати поліклініку, втрачати час на отримання рецепту та дорогу до аптеки. Цей час йому вкрай необхідний для догляду за важко хворим сином.

Втручання представників офісу Омбудсмена України поновило право на доступ до життєво необхідних ліків паліативному хворому З.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ¹⁰

Внаслідок проведеного аналізу літературних джерел, нормативних актів та документів, вивчених електронних ресурсів, які містять інформацію з паліативної допомоги дітям, вважаємо перспективами розвитку паліативної допомоги наступними:

1. Розробка і здійснення на національному рівні заходів, спрямованих на включення паліативної медичної допомоги в процес безперервного надання медичних послуг пацієнтам з небезпечними для життя захворюваннями на всіх рівнях системи охорони здоров'я шляхом створення національної концепції, з особливим акцентом на службах первинної медико-санітарної допомоги та на організації надання паліативної допомоги на рівні місцевих громад.

2. Створення контенту дитячої паліативної допомоги та включення його в навчальну програму закладів середньої та вищої медичної освіти з підготовки персоналу та підвищення його кваліфікації.

¹⁰ Рекомендації щодо розвитку дитячої паліативної допомоги підготували: А. Ю. Пеньков, Р. В. Марабян, О. О. Піра.

XIV. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ЗДОРОВ'Я ПРЕДСТАВНИКІВ ВРАЗЛИВИХ ГРУП

3. Створення сучасної нормативно-правової бази для впровадження паліативної допомоги дитячому населенню в умовах реформування медичної галузі.

4. Створення міжвідомчої групи з метою розвитку дослідницької діяльності в області дитячої паліативної медичної допомоги, включаючи розробку стандартів, нормативно-правових документів та моделей надання даного виду послуг.

5. Розробка стандартів комунікації та етичних аспектів надання дитячої паліативної допомоги. Залучення місцевої громади в процес розробки та реалізації заходів та програм.

6. Забезпечення належного доступу дітей, які потребують паліативної допомоги, до лікарських засобів, рекомендованих ВООЗ.

7. Забезпечення надання всіх складових дитячої паліативної допомоги (медичної, психологічної, духовної, соціальної) дітям та членам їх родини підготовленими фахівцями.

8. Інформаційна та просвітницька робота з питань надання паліативної медичної допомоги, досягнення загального охоплення дітей, потребуючих на паліативну допомогу, прийняття заходів щодо підвищення якості і безпеки паліативної допомоги з опорою на потреби місцевих громад.

XV. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

1. ЗАУВАЖЕННЯ ЗАГАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

В Україні, згідно офіційної статистики, на 1 січня 2013 року проживало 2 788 226 людей з інвалідністю². При відсутності офіційної статистики щодо розподілу осіб по нозологіям чисельність повнолітніх та неповнолітніх осіб з інвалідністю в загальній чисельності населення України збільшилась майже вдвічі з 1,6 млн. осіб у 1991 році до 2,8 млн. осіб у 2014 році і досягла показника у 6,1%. Із 168 тис. дітей з інвалідністю (2,1% від загального числа дітей) 74 тис. осіб становлять дівчатка та 94 тис. осіб хлопчики.

Недостатня якість і недоступність належної медичної допомоги, старіння населення, забруднення навколишнього середовища, збільшення кількості вроджених порушень та хронічних захворювань, професійні захворювання та нещасні випадки на виробництві, дорожньо-транспортні пригоди, військові конфлікти, харчування, зловживання палінням, алкоголем і наркотичними засобами, психотропними речовинами — це далеко не повний перелік факторів, які зумовлюють збільшення сьогодні кількості людей, які матимуть інвалідність і потребуватимуть захисту прав. В зв'язку з військовим конфліктом на Сході України станом на 6 листопада 2014 р. Міністерством охорони здоров'я надана попередня інформація щодо первинної інвалідності серед учасників антитерористичної операції. Так, із 578 оглянутих осіб 185 особам була встановлена інвалідність. Це група осіб з інвалідністю, які потребуватимуть додаткової правової допомоги та захисту прав.

Після ратифікації Україною Конвенції ООН про права інвалідів³, держава взяла на себе відповідні зобов'язання щодо забезпечення, захисту та реалізації прав осіб з інвалідністю. Нажаль, державні доповіді «Про становище осіб з інвалідністю» (2013), «Безперешкодний доступ осіб з інвалідністю до об'єктів соціальної, транспортної інфраструктури та зв'язку» (2012), «Освіта осіб з інвалідністю в Україні» (2012) не відображають повною мірою реальної ситуації з дотриманням прав людей з інвалідністю після ратифікації даної міжнародної угоди. Тому громадські організації людей з інвалідністю продовжують моніторити ситуацію та впливати на процес прийняття рішень, що стосується забезпечення прав осіб з інвалідністю в різних сферах жит-

¹ Розділ підготовлений М. Щербатюком, УГСПЛ.

² Ці дані не відображають реальної ситуації. Альтернативний звіт до Комітету ООН з прав людей з інвалідністю, НАІУ 2012 рік. — прим. *Авт.* Громадські організації вважають, що однією з причин недостовірної статистики щодо кількості людей з інвалідністю є система збору даних зі сторони державних структур, яка є недосконалою і не враховує міжнародні підходи.

³ Ратифікована ВР України в 2009 р.

тедіяльності: освіти, охорони здоров'я, реабілітації, працевлаштування, забезпечення виборчих прав тощо.

Залишається сталою практика на рівні держави щодо невиключення осіб з інвалідністю до формування політики в тій чи іншій сфері. Так, в доповіді держави про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок в Україні⁴, попри зауваження Комітету, не надається інформація про цю групу жінок. Зважаючи на дану ситуацію, Національна Асамблея інвалідів України, взяла на себе підготовку Альтернативного звіту на виконання державою зобов'язань щодо дівчат та жінок з інвалідністю. Також восени 2015 р. в Комітеті ООН з прав людей з інвалідністю буде заслуханий Альтернативний звіт по виконанню Конвенції ООН про права інвалідів, який був підготовлений та надісланий громадськими організаціями в 2012 році.

Підписавши Угоду про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом і таким чином взявши курс на євроінтеграцію, наша держава взяла на себе певні зобов'язання щодо «введення» відповідних стандартів з прав людей з інвалідністю в сферу охорони здоров'я, освіти, працевлаштування, послуги тощо.

Але, як стверджують громадські організації людей з інвалідністю, сьогодні залишаються основні бар'єри, що заважають реалізації прав осіб з інвалідністю: недосконалість законодавства та його декларативність, відсутність розуміння міжнародних підходів до питань інвалідності; негативне ставлення суспільства та існування стереотипів; недоступність до якісних послуг і проблеми з їх наданням; відсутність безперешкодного середовища та транспорту; неадекватність інформації та комунікації; відсутність консультування та включення у суспільне життя; відсутність статистики, тощо.

Одним з прикладів нерозуміння питань інвалідності та дискримінації може слугувати зареєстрований у ВР України законопроект від 11.12.2014 «Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення соціальної захищеності інвалідів в Україні» (реєстр. № 1400) в частині визначення інвалідності «як міри втрати людиною можливостей соціальної інтеграції», що говорить про незнання автором Конвенції ООН про права інвалідів та Міжнародної класифікації функціонування, інвалідності та здоров'я (ВООЗ). Також автором пропонується внесення змін до статті 18-1 Закону щодо створення у Державному центрі зайнятості спеціалізованого публічного обліку працездатних інвалідів.

Відповідно до ст. 27 Конвенції ООН про права інвалідів «Держави учасниці визнають право інвалідів на працю нарівні з іншими; воно включає право на отримання можливості заробляти собі на життя працею, яку інвалід вільно вибрав собі чи на яку він вільно погодився, в умовах коли ринок праці та виробниче середовище є відкритими, інклюзивними та доступними для інвалідів». Те, що пропонується автором законопроекту до цієї статті, на думку громадських організацій є *дискримінацією за ознакою інвалідності стосовно питань зайнятості*. Працівник з інвалідністю — це перш за все фахівець з відповідною освітою, знаннями та досвідом, якому потрібно створити умови для трудової діяльності. Не можна допустити спеціальних, а тим більше — публічних списків працездатних інвалідів, відкритих для роботодавців. На сьо-

⁴ Доповідь держави про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок в Україні, 2014 р.

годні в Україні людина з інвалідністю має право на отримання статусу безробітного та відповідні соціальні гарантії нарівні з іншими громадяни України.

Таким чином, при деяких позитивних зрушеннях, в Україні продовжується системне порушення прав людей з інвалідністю — існуючі законодавчі норми щодо недискримінації на підставі інвалідності на практиці не працюють; законодавство носить декларативний характер; потребують вдосконалення існуючі стандарти з питань доступності (архітектурної, транспортної, інформаційної); при формуванні політики, державних програм на національному та обласних рівнях не завжди враховуються чинники інвалідності; відсутня достовірна статистика та інформація.

2. «УНІВЕРСАЛЬНИЙ ДИЗАЙН» ТА «ДОСТУПНІСТЬ» В УКРАЇНІ

«Універсальний дизайн» та «доступність», будучи ключовими термінами ратифікованої Конвенції ООН про права інвалідів, означають, відповідно, «дизайн предметів, оточення, програм та послуг, покликаний зробити їх максимально придатними до користування усіма людьми без необхідності у адаптації або спеціального дизайну» та — рівний доступ до фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій і систем, а також до інших об'єктів і послуг, відкритих або таких, що надаються населенню, як у міських, так і в сільських районах.⁵

Тож бачимо, що у даному разі йдеться не тільки про осіб з інвалідністю, а й про 18 млн. 100 тис. громадян з т. зв. маломобільних груп — вагітних матерів (1,5% від населення), батьків з коляскою (1,5%), більшість з пенсіонерів за віком (всього 14 млн. осіб), більше 2 млн. дітей-дошкільнят, людей з тимчасовою інвалідністю (1,5%). Крім того, 35% людей у віці 60–70 років мають ту чи іншу інвалідність внаслідок вікових змін, а після 80 років — кожна друга людина⁶.

В Україні застосування вказаних принципів ще не набуло широкої практики, що обумовлено великою кількістю виконавців⁷ (понад 20) та низькими темпами втілення «Національного плану дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 р.⁸ Проте серед вже реалізованих проєктів є аеропорт «Бориспіль» (термінал Д), музей Т. Шевченка в м. Києві. «Platinum» банк та «Ощадбанк» намагаються робити свої відділення доступними для всіх, що є прикладом для інших комерційних установ⁹. 31 грудня 2014 р. завершується дворічна Програма «Сприяння інтеграційній політиці та послугам для людей з інвалідністю в Україні», запро-

⁵ Конвенція про права інвалідів http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71

⁶ Актуалізовано АТО. Українські міста для всіх чи тільки для обраних?

⁷ Там само.

⁸ Постанова Комітету міністрів Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/706-2012-%D0%BF/page>

⁹ Універсальний Дизайн: будівлі мають бути зручними для кінцевого споживача:

<http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2014/09/23/-html>

ваджена спільно з ПРООН, ЮНІСЕФ, ВООЗ та МОП (бюджет — 365 600 дол. США)¹⁰. Її мета — сприяння застосуванню стандартів доступності та універсального дизайну як таких, що забезпечать залучення і участь людей з інвалідністю, а саме сприяння подоланню існуючих бар'єрів, що заважають або обмежують рівний доступ до послуг і об'єктів, призначених для широкої громадськості. Цей міжнародний проєкт покликаний сприяти виконанню статей 4, 9, 23, 25, 26, 27 Конвенції про права інвалідів¹¹.

У сфері українського законодавства впродовж 2014 р. також повинні були відбутися зміни, зокрема планувалися удосконалення 8 нормативно-правових актів. Одним із найбільш важливих законів, що були модифіковані, був Закон України «Про стандартизацію». Серед відмінностей нової редакції, прийнятої 5 червня ц. р., стало те, що відтепер, згідно ст. 17, під час розроблення національних стандартів та кодексів усталеної практики з метою реалізації людьми з інвалідністю прав та свобод людини і громадянина будуть враховуватися потреби цих людей та/або застосовуватися принципи розумного пристосування та універсального дизайну¹².

Однак, через низькі темпи реалізації усього зазначеного, Україна має суттєві розбіжності у стандартах з іншими країнами. Наприклад, згідно концепції «універсального дизайну» вхід в будівлю має бути на нульовому рівні (т. зв. «безбар'єрний вхід»)¹³. Проте в Україні ж станом на 23 вересня 2014 р. діяла Державна будівельна норма В.2.2-15-2005 (далі — ДБН), згідно якої позначка підлоги приміщень при вході до будинку повинна бути вище позначки тротуару перед входом **не менше ніж на 15 см**. Водночас положення цього стандарту часто ігноруються та є неточними. Зокрема, згідно п. 2.13 при усіх зовнішніх входах до житлових будинків передбачаються тамбури глибиною не менше 1,4 м. Вхідні двері до будинків, відповідно до цього ж пункту, повинні обладнуватися кодовими замками, замково-переговорними пристроями тощо, проте без зазначення їх висоти. Пороги повинні бути максимум 2,5 см. Більшість із переліченого реалізується вкрай рідко.

Інша — ДБН В.2.2-9-99, що також дійсна, говорить про те, що позначка рівня підлоги приміщень біля входу до будинку повинна бути вище від позначки тротуару перед входом **не менше ніж на 15 см**.

У контексті зазначеного головною запорукою забезпечення доступності споруд для людей з інвалідністю є передбачені законом санкції, які застосовуються в разі відсутності такого доступу. Так, ст. 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає штраф за порушення законодавства під час планування і забудови території у розмірі від 900 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹⁴.

¹⁰ Сприяння інтеграційній політиці та послугам для людей з інвалідністю в Україні: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/operations/projects/poverty_reduction/project_sample11211/

¹¹ Універсальний дизайн — допомогти мільйонам людей: <http://netbaryerov.org.ua/kyiv/1579-universalnij-dizajn-dopomogti-miljonam-lyudej>

¹² Закон України «Про стандартизацію» <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/page>

¹³ <http://www.slideshare.net/undpukraine/ss-39520867>

¹⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

Ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» також передбачає покарання за нестворення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення у розмірі від 18 до 90 мінімальних заробітних плат¹⁵.

Проте, не зважаючи навіть на такі заходи, в Україні лише 4% будівель можна вважати доступними, що говорить про невиконання власниками будинків або балансоутримувачами обов'язку облаштування споруд пандусами, додатковими підйомниками та іншими засобами доступності¹⁶.

За інформацією Державної судової адміністрації України станом на 1 січня 2014 р. тільки 24,5% усіх будівель суду України мають пандуси, що відповідають вимогам ДБН В.2.2.-17:2006. Це на 11% більше, ніж на 01 січня 2013 р., однак це однаково свідчить як про порушення права доступу до інфраструктури, так й права на доступ до правосуддя¹⁷.

Державною службою у справах пенсіонерів та ветеранів було проведено моніторинг доступності будівель та приміщень, у яких розташовані територіальні та місцеві органи Пенсійного фонду, Державного центру зайнятості, Державної інспекції з питань праці, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду соціального захисту інвалідів та установ соціального захисту населення, які перебувають у сфері управління Мінсоцполітики. Станом на 1 липня 2014 року встановлено, що із загальної кількості будівель (7264) повністю доступні лише 4335 будівель соціальної сфери (59,7% від загальної кількості). Частково доступні 2697 будівель (37,1%), недоступними залишаються 232 будівлі (3,2%)¹⁸.

Одним із індикаторів дотримання принципу «доступності» слугує можливість подорожувати без перешкод для осіб з особливими потребами. У цьому контексті варто відзначити послуги «Укрзалізниці», яка впродовж січня-жовтня 2014 р. перевезла в спеціалізованих вагонах для людей з інвалідністю 1554 пасажири з обмеженими фізичними можливостями¹⁹.

На регіональному рівні можна навести приклад з досвіду м. Києва. Так, місцеве відділення транспортного обслуговування людей з інвалідністю з порушенням опорно-рухового апарату за 10 місяців 2014 р. здійснило 77802 перевезень людей з ін-

¹⁵ Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>

¹⁶ В Мінреігоні обговорили проблеми забезпечення доступності будівель:
<http://www.minregion.gov.ua/news/v-minreigoni-obgovorili-problemi-zabezpechennya-dostupnosti-budivel-869501/>

¹⁷ Інформація про діяльність Державної судової адміністрації України у 2012–2013 роках та в першому кварталі 2014 року:
https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/SCA_Zvit.pdf, С. 36

¹⁸ Доступність будівель — показник турботи про інвалідів:
<http://netbaryerov.org.ua/kyiv/1609-dostupnist-budivel-pokaznik-turboti-pro-invalidiv>

¹⁹ «Укрзалізниця» за 10 місяців перевезла в спецвагонах 1,5 тис. інвалідів:
<http://economics.unian.ua/transport/1011869-ukrzaliznitsya-za-10-misyatsiv-perevezla-v-spetsvagonah-15-tis-invalidiv.html>

валідністю, які пересуваються на візках, за допомогою милиць або палиць та мають III, IV або V групу рухової активності²⁰.

На маршрутах громадського наземного транспорту міста, які обслуговує КП «Київпаstrанс», станом на листопад 2014 р. працювало 979 одиниць рухомого складу з низьким рівнем підлоги, пристосованих для осіб з обмеженими фізичними можливостями та жінок з колясками. Крім того, експлуатувалися 609 рухомих одиниць, обладнаних пандусами. 19 тролейбусів та 7 трамваїв було обладнано системою зовнішнього оповіщення про прибуття рухомого складу на зупинку для пасажирів з вадами зору.²¹

Іншим критерієм реалізованості «доступності» може слугувати можливість людей з інвалідністю брати участь у суспільно-політичному житті держави. Особливо важливим використання саме такої інформації стало після прийняття 16.11.2011 р. Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи щодо участі осіб з обмеженими можливостями в політичному і громадському житті та Додатку до неї. Мета цього міжнародного документа — досягти повну рівність участі у виборах і представництві усіх членів суспільства в керівних органах для забезпечення того, щоб різноманіття позицій і потреб враховувалося в національному, регіональному і місцевому законодавстві і при розробці політики в державах-членах.²²

Яскравим підтвердженням невиконання Рекомендації є вибори в Україні, що мали місце у 2014 р. Серед найважливіших причин слабкої активності людей з інвалідністю у виборчому процесі були неприлаштованість вулиць та місць громадського споживання до потреб людей, що мають проблеми із пересуванням²³, відсутність спеціальних трафаретів для незрячих, непристосованість виборчих дільниць для самостійного голосування інвалідів²⁴ та недоступність інформації про кандидатів для людей з проблемами зору та слуху. Так, наприклад, моніторинг виборчих дільниць на території Вінницької області показав, що лише близько 12 з них можна було назвати доступними або частково доступними для людей з інвалідністю. Як результат, менше 12% виборців, що мають проблеми з пересуванням, могли без перешкод потрапити на дільницю²⁵.

Загалом же, якщо проаналізувати закони, програми та положення дій, що приймаються у сфері захисту прав людей з інвалідністю, то виявиться, що вони дуже часто не відповідають вимогам міжнародного законодавства в галузі захисту прав людини, а ще частіше не містять жодних ефективних та реальних планів дій та інструкцій щодо їх впровадження.²⁶

²⁰ <http://svyat.kievcity.gov.ua/content/viddilennya-transportnogo-obslugovuvannya-invalidiv-z-porushennyam-opornoruhovogo-aparatu.html>

²¹ Інвалідам і мамам з колясками стане легше користуватися київським транспортом: <http://kiev-ukr.segodnya.ua/ktransport/invalidam-i-mamam-s-kolyaskami-stanet-legche-polzovatsya-kievskim-transportom-567238.html>

²² Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2011) 14 державам-членам щодо участі осіб з обмеженими можливостями в політичному і громадському житті.

²³ «Твій голос — твоє майбуття»: моніторинг виборчих дільниць.

²⁴ На майбутніх виборах не враховані потреби інвалідів.

²⁵ «Твій голос — твоє майбуття»: моніторинг виборчих дільниць.

²⁶ Забезпечення рівності та недискримінації людей з інвалідністю в Україні.

3. ПРАВО НА ПРАЦЮ

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» в державі діє квота на працевлаштування людей з інвалідністю. Вона становить 4% робочих місць²⁷. Відтак, однією з найбільших проблем у цій галузі є те, що часто наявність працюючих людей з інвалідністю на підприємствах імітується, коли такі особи зареєстровані на 1/4 або 1/3 ставки, яка визначається з мінімальної заробітної плати²⁸. Одна з причин такого становища — невиконання для працедавця облаштувати робочі місця спеціально для таких людей. Через це роботодавці також навчилися ухилятися від сплати коштів до бюджету за нестворені робочі місця для людей з інвалідністю.

Існує також питання першого робочого місця — у багатьох компаніях людину з особливими потребами бачать вже високим класним фахівцем з досвідом роботи, а от вперше влаштувати на роботу — не поспішають.

Варто розуміти, що джерело більшості маніпуляцій — брак чітких і узгоджених критеріїв для прийняття рішення про пільги та позики. Зарадити ситуації міг би регулярний моніторинг та оцінка динаміки робочих місць для людей з інвалідністю, фактичного розміру їх заробітної плати, перелік прямих витрат на створення робочих місць для людей з інвалідністю тощо.

Покращити ситуацію може й заміна штрафних санкцій на обов'язкові внески роботодавців до Фонду соціального захисту інвалідів. За такої ситуації держава б мала гарантований ресурс для створення робочих місць для людей з інвалідністю без судової тяганини із роботодавцями. За експертними оцінками, таке рішення може суттєво підвищити доходи Фонду на суму від 60 до 100 млн. грн. Одночасно виконання цих простих кроків повинно збільшити частку працевлаштування людей з інвалідністю на 140 тис. осіб, що є близьким до стандартів МОП²⁹.

Одним із способів виявити порушення прав людей з особливими потребами на працю є відповідна перевірка державними інспекторами з питань праці підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, які використовують найману працю та їх щорічна звітність щодо кількості працюючих людей з інвалідністю.

Так, за I півріччя 2014 р. фахівці територіальних державних інспекцій з питань праці перевірили 6 тис. таких об'єктів та встановили, що 2,1 тис. роботодавців порушували законодавство про зайнятість та працевлаштування людей з інвалідністю. Всього за результатами перевірок виявлено 2,9 тис. порушень вимог статті 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». Зокрема, виявлено 700 роботодавців (8 та більше працюючих осіб), які не зареєстровані у відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів, 1,1 тис. роботодавців, які не подали звіти про зайнятість та працевлаштування людей з інвалідністю, 1,1 тис. роботодавців — які не виконали норматив робочих місць для працевлаштування людей з інвалідністю³⁰.

²⁷ Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>

²⁸ Працевлаштування інвалідів «на папері».

²⁹ Там само.

³⁰ Зайнятість та працевлаштування інвалідів // <http://dpu.gov.ua/Lists/news/DispForm.aspx?ID=480>

На жаль, аналіз Закону про захист інвалідів дає підстави для висновку про те, що обов'язок підприємства щодо створення робочих місць для інвалідів все ж таки не супроводжується його обов'язком підбирати і працевлаштовувати інвалідів на створені робочі місця. Насправді це покладається на органи працевлаштування, що перелічені в частині першій статті 18 цього Закону.

Вивчаючи питання працевлаштування людей з інвалідністю, громадська організація «Незламність» провела моніторинг дотримання законодавства України у цій сфері державними структурами. Виявилось, що Державна інспекція України з питань праці в 2013 р. та в першому півріччі 2014 р. не проводила жодної планової перевірки дотримання вимог Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» у центральних органах виконавчої влади. Пасивна позиція уповноважених органів виконавчої влади щодо нормативного врегулювання порушеного питання призвела до того, що майже всі центральні органи виконавчої влади не виконують норматив працевлаштування людей з інвалідністю. Як наслідок — люди з інвалідністю не можуть в повній мірі взяти участь у державному управлінні, що, по-перше, є порушенням їх конституційного права, а по-друге, вкотре свідчить про невиконання Рекомендації Ради Європи.

Тож, перевіркою було встановлено наступне (в дужках зазначено відсоткове відношення середньооблікового кількості працюючих людей з інвалідністю до середньооблікової кількості штатних працівників): Міністерство екології та природних ресурсів України — 5 осіб (1,46%); Міністерство економічного розвитку і торгівлі України — 34 особи (1,04%); Міністерство інфраструктури України — 9 осіб (0,39%); Міністерство культури України — 8 осіб (0%); Міністерство оборони України — 6 осіб (2,9%); Міністерство охорони здоров'я України — 3 особи (2,83%); Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України — 4 особи (2,85%); Міністерство соціальної політики України — 5 осіб (2,83%); Міністерство юстиції України — 12 осіб (2,16%).

Деякі державні установи взагалі не подавали звіти про зайнятість та працевлаштування інвалідів³¹.

В Україні на державному рівні не впроваджуються активні заходи щодо розвитку для людей з інвалідністю надомної форми організації праці, відсутня інформація щодо суб'єктів господарювання, що використовують надомну працю, про чисельність зайнятих на надомних робочих місцях тощо. Безпосередньо праця надомних працівників в Україні регулюється Положенням про умови праці надомників, затвердженим постановою Держкомпраці СРСР та Секретаріату ВЦРПС від 29 вересня 1981 р. № 275/11-99

В Україні найбільш уразливими серед усіх категорій громадян з інвалідністю є інваліди внаслідок психічних захворювань та розумової відсталості. За станом на початок 2012 р. на обліку в закладах охорони психічного здоров'я перебувало 1 млн.

³¹ Громадською організацією «Незламність» проведено дослідження стану дотримання міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади вимог законодавства про основи соціальної захищеності інвалідів в частині виконання нормативу працевлаштування інвалідів:

<http://nezlamnist.org.ua/nevs%201%2016.07.2014.html>

164 тис. осіб, хворих на розлади психіки та поведінки, або 2561 особа на 100 тис. населення.

Слід констатувати той факт, що в Україні у широкого кола громадськості існують наявні соціальні упередження щодо можливості інтеграції цієї категорії інвалідів до життя суспільства, а тим більше до сфери праці.

Відповідно до Державної типової програми реабілітації інвалідів, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2006 р. № 1686, інвалідам із психічними захворюваннями та розумовою відсталістю надаються послуги із професійної реабілітації, що передбачає проведення профорієнтації, профвідбору, профпідготовки (перепідготовки та підвищення кваліфікації), трудової реабілітації в частині пристосування та створення робочих місць з урахуванням особливих потреб інвалідів, а також раціонального працевлаштування.

Аналізуючи стан дотримання прав людей з інвалідністю на працю в Україні, необхідно відзначити й те, що у звітному році українські правозахисники запровадили рейтинг найкращих компаній, які дотримуються антидискримінаційних стандартів — «Індекс корпоративної рівності — 2014». Його метою є стимулювання бізнесу прискорити впровадження політики рівності на робочому місці. Адже, виходячи з угоди про асоціацію з ЄС, бізнес-структури протягом 4 років повинні запровадити процедури попередження та протидії дискримінації на робочому місці. Дослідження проводилося у першому півріччі, однак результати ще не оприлюднені³².

4. ПРАВО НА ОСВІТУ

Одним із основних конституційних прав громадян з інвалідністю, проголошених державою, є право на освіту. У ст. 53 Конституції говориться, що «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам».

Законами України «Про дошкільну освіту», «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» за особами з інвалідністю також закріплюється право та встановлюються державні гарантії на здобуття освіти на рівні, що відповідає їх здібностям і можливостям, бажанням та інтересам з урахуванням медичних показань та протипоказань до наступної трудової діяльності³³.

В Україні набуває поширення впровадження інклюзивного навчання, в основу якого покладено право на рівний доступ до якісної освіти за місцем проживання

³² Хто з українського бізнесу очолить рейтинг толерантності?
<http://getup.ligazakon.ua/hto-z-ukrayinskogo-biznesu-ocholit-rejting-tolerantnosti/>

³³ Забезпечення права інвалідів на освіту <http://www.personal-plus.net/307/4424.html>

всіх дітей, в тому числі з інвалідністю. Концепція інклюзивної освіти відображає одну з головних демократичних ідей — усі діти є цінними й активними членами суспільства. В 2009 р. Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права людей з інвалідністю, визнаючи цим, що інклюзивна освіта не лише забезпечує найкраще середовище для навчання дітей з інвалідністю, але й допомагає усунути бар'єри та зруйнувати стереотипи: «Інклюзивне навчання — це комплексний процес забезпечення рівного доступу до якісної освіти дітям з особливими освітніми потребами шляхом організації їх навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на основі застосування особистісно-орієнтованих методів навчання, з урахуванням індивідуальних особливостей навчально-пізнавальної діяльності таких дітей»³⁴.

5 червня 2014 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України про освіту щодо організації інклюзивного навчання». Перше нововведення стосувалося ст. 12 Закону України «Про дошкільну освіту». Відтепер для задоволення освітніх, соціальних потреб, для організації корекційно-розвиткової роботи у складі дошкільних навчальних закладах можуть створюватися спеціальні та інклюзивні групи для виховання і навчання дітей з особливими освітніми потребами.

Завдяки другому нововведенню, у всіх типах дошкільних навчальних закладів при реалізації права дітей на дошкільну освіту будуть враховуватися особливі освітні потреби у навчанні і вихованні кожної дитини, у тому числі дітей з особливими освітніми потребами відповідно до принципів інклюзивної освіти.

Також вносяться зміни до Закону «Про загальну середню освіту», відповідно до яких діти з особливими освітніми потребами, які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах загальноосвітніх навчальних закладів, забезпечуються безоплатним гарячим харчуванням впродовж усього періоду навчання у загальноосвітньому навчальному закладі. Закон набирає чинності з 1 січня 2015 року.³⁵ Беручи за основу зазначені зміни до законодавства, Міністерство освіти і науки в 2014 р. повинно було розпочати розробку нормативно-правових актів та навчально-методичного забезпечення інклюзивної освіти в дошкільних навчальних закладах³⁶.

Впровадження новітнього типу навчання у загальноосвітніх школах на законодавчому рівні було врегульовано раніше. Завдяки цьому понад 2,5 тис. дітей з особливими освітніми потребами вже сиділи за партами у 2013/2014 навчальному році в інклюзивних класах шкіл. Для допомоги дітям у штатні розписи загальноосвітніх навчальних закладів було уведено посади асистентів вчителя, завдяки чому понад 660 асистентів вже працювало в інклюзивних класах.

Однак, попри помітний прогрес у цій сфері, є й низка суттєвих проблем, які потрібно вирішувати. По-перше, зміст законодавчих та нормативних актів не завжди своєчасно й правильно доноситься до керівників та педагогів навчальних закладів.

³⁴ Концепція розвитку інклюзивного навчання:
http://www.mon.gov.ua/files/normative/newstmp/2010/05_10/912.zip

³⁵ Порошенко підписав закон щодо організації інклюзивного навчання. Детальніше читайте на УНІАН:
<http://health.unian.ua/country/933575-poroshenko-pidpisav-zakon-schodo-organizatsiji-inklyuzivnogo-navchannya.html>

³⁶ Про парламентські слухання на тему: «Освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення дітей з порушеннями психофізичного розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення» 4 червня 2014 року.

У тому, що більшість садочків та шкіл не готові прийняти дитину з особливими освітніми потребами, є особиста вина як управлінців, так й адміністрації цих закладів.

Іноді, в гонитві за результатами, деякі посадові особи та народні депутати, не розуміючи сутності концепції інклюзивного навчання, намагаються внести в законодавство дискримінаційні елементи. Наприклад, законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про освіту» щодо особливостей доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг» пропонують доповнити ст. 3, ввівши новий термін: «особа з особливими освітніми потребами, у тому числі з інвалідністю, — особа, яка має суттєві відхилення від нормального фізичного чи психічного розвитку...», що по суті суперечить основним міжнародним документам та рекомендаціям ЮНЕСКО.

Іншою проблемою є невирішеність питання залучення до інклюзивного навчання дітей з різними функціональними порушеннями. За даними Фонду «Відродження», більше половини дітей-інвалідів навчаються у спеціальних навчальних закладах інтернатного типу. За кордоном у таких школах перебуває 3–4% дітей із найважчими порушеннями. Інші ж вчаться у звичайних школах, живуть у сім'ях зі своїми батьками³⁷. 4,5 тис. дітей з порушеннями опорно-рухового апарату взагалі перебувають вдома на індивідуальному навчанні через архітектурну недоступність навчальних закладів та відсутність асистентів вчителів та супроводжуваних осіб.

Досить великою залишається й кількість дітей із затримкою психічного розвитку (20%), які навчаються за індивідуальною формою, проте могли б навчатися у класах поруч із здоровими однолітками³⁸.

По-третє, місцеві органи виконавчої влади, у підпорядкуванні яких перебувають дошкільні, загальноосвітні та позашкільні навчальні заклади, не докладають особливих зусиль для створення в них належних умов для навчання дітей з особливими освітніми потребами. Це пов'язано з незадовільним фінансуванням, відсутністю зацікавленості місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні належної матеріально-технічної та навчально-методичної бази в тих закладах, де функціонують інклюзивні класи чи групи.³⁹

По-четверте, потребує термінового врегулювання питання надання надбавок педагогічним працівникам за роботу з дітьми з особливими освітніми потребами в інклюзивних класах, через що досвідчені педагоги не хочуть працювати в інклюзивних класах.

По-п'яте, майже не залучаються громадські організації⁴⁰.

Специфічні потреби дітей-інвалідів при проходженні зовнішнього незалежного оцінювання були враховані й у 2014 р. Особи, які мали захворювання, що могли бути перешкодою для складання тестів, під час реєстрації, окрім інших документів, надавали висновки закладів охорони здоров'я про необхідність створення особливих умов проходження зовнішнього незалежного оцінювання. Регламентними комісіями регіо-

³⁷ Де вчаться діти-інваліди?

³⁸ Про парламентські слухання на тему: «Освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення дітей з порушеннями психофізичного розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення» 4 червня 2014 року.

³⁹ Забезпечення права на освіту дітям з особливими освітніми потребами шляхом інклюзивного навчання <http://mon.gov.ua/ua/pr-viddil/2866/1409065276/>

⁴⁰ Там само.

нальних центрів оцінювання якості освіти прийнято рішення про реєстрацію 254 осіб цієї категорії (на 24 менше, ніж в 2013 р.), серед яких 59 — з обмеженими можливостями пересування (на 22 менше, ніж у 2013 р.), 97 — з вадами слуху (на 8 менше, ніж у 2013 р.). У зв'язку з неможливістю створення особливих умов проходження зовнішнього незалежного оцінювання 8 особам відмовлено в реєстрації (на 20 менше, ніж в 2013 р.).⁴¹

1 липня 2014 р. була прийнята нова редакція Закону України «Про вищу освіту»⁴². В документі зазначено, що навчальні заклади зобов'язані створити та забезпечити рівні умови доступу до вищої освіти, у тому числі забезпечити осіб з особливими освітніми потребами спеціальним навчально-реабілітаційним супроводом та створити для них вільний доступ до інфраструктури ВНЗ з урахуванням обмежень життєдіяльності, зумовлених станом здоров'я.

Відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» інваліди мають право на першочергове зарахування до вищих навчальних закладів. У 2014 р. таке право отримали інваліди III групи, а також діти з малозабезпечених сімей, у яких батьки є інвалідами. Порušувати послідовність у списку ВНЗ не мають права: якщо абітурієнт-сирота та абітурієнт-«олімпіадник» наберуть рівну кількість балів, то вище місце в рейтинговому списку буде належати першому абітурієнту.⁴³

5. РЕАБІЛІТАЦІЯ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Саме Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» відповідно до Конституції України визначає основні засади створення правових, соціально-економічних, організаційних умов для усунення або компенсації обмежень життєдіяльності, викликаних порушенням здоров'я зі стійким розладом функцій організму, функціонування системи підтримання людьми з інвалідністю фізичного, психічного, соціального благополуччя, сприяння їм у досягненні соціальної та матеріальної незалежності.

Реабілітація людей з інвалідністю включає в себе медичні, психологічні, педагогічні, фізичні, професійні, трудові заходи, спрямовані на надання особам допомоги у відновленні та компенсації порушених або втрачених функцій організму⁴⁴.

В Україні забезпечення осіб з інвалідністю протезно-ортопедичною продукцією здійснюється відповідно до норм ст. 38 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». Зокрема, цією статтею передбачено, що інвалідам і дітям-інвалідам надаються безоплатно або на пільгових умовах послуги з соціально-побутового і медичного обслуговування, технічні та інші засоби реабілітації (засоби

⁴¹ Офіційний звіт про проведення зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень осіб, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів України в 2014 році.

⁴² Закон України «Про вищу освіту» <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴³ У Міністерстві юстиції підписали Умови вступу до ВНЗ у 2014 році / <http://zno.osvita.net/News.aspx?newsID=1125>

⁴⁴ Основні засади створення умов для реабілітації інвалідів в Україні <http://www.minjust.gov.ua/8522>

для пересування, протезні вироби, сурдотехнічні засоби, мобільні телефони для письмового спілкування тощо) на підставі індивідуальної програми реабілітації.

Нормами Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» визначено перелік технічних та інших засобів реабілітації інвалідів та категорії осіб, на які розповсюджується дія цього Закону.

Зокрема, у ст. 26 визначено, що держава гарантує розробку, виробництво технічних та інших засобів реабілітації та закупівлю спеціального автотранспорту, виробів медичного призначення та забезпечення ними інвалідів, дітей-інвалідів для соціальної адаптації, полегшення умов праці і побуту, спілкування інвалідів, дітей-інвалідів, поширює інформацію про таку продукцію.

Станом на 1 вересня 2014 р. чисельність осіб, які перебувають на обліку для забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, становить 526,7 тис. осіб, у тому числі 33,1 тис. дітей-інвалідів. З них, враховуючи у тому числі нормативи експлуатації технічних засобів реабілітації, чисельність осіб, які потребують забезпечення технічними засобами реабілітації у 2014 р., становить 257,2 тис. осіб., у тому числі 24,4 тис. осіб з числа дітей-інвалідів. Зазначені показники визначені без урахування потреб осіб, які постраждали внаслідок АТО.

Доступ до засобів реабілітації порушуються по відношенню до багатьох осіб з інвалідністю. Так, за законом людям з інвалідністю надаються безоплатно або на пільгових умовах послуги з соціально-побутового і медичного обслуговування, технічні та інші засоби реабілітації, вироби медичного призначення на підставі індивідуальної програми реабілітації, автомобілі — за наявності відповідного медичного висновку. Однак, як зазначено Комітетом у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, Державним бюджетом на 2014 р. на забезпечення видатків бюджетної програми стосовно забезпечення окремих категорій населення України технічними та іншими засобами реабілітації виділено 568,4 млн. грн., що становить 57,7% від потреби. У Запоріжжі, наприклад, протягом останніх років забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації людей з інвалідністю області складає 60% від потреби. Особи, засоби реабілітації яких поламалися, часто зустрічаються з такими проблемами, як довготривалість ремонту, необхідністю зібрати багато документів.

Про те, щоб отримати безоплатний автотранспорт, говорити важко — згідно прес-служби Урядового уповноваженого з прав інвалідів станом на 1 січня 2014 р. в черзі на безкоштовне або пільгове отримання автомобіля перебуває 78 492 людини з інвалідністю. У 2014 р. із спеціального фонду державного бюджету передбачені видатки 2,12 млн. грн. при потребі 5 млрд. грн. У 2014 р. посада «Урядовий уповноважений з прав інвалідів» була ліквідована.

Особливої уваги потребують питання реабілітації осіб, які отримали поранення в зоні АТО, оскільки ці питання одночасно належать до компетенції Міністерства оборони, МВС та Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державного управління справами та Міністерства охорони здоров'я. Питання медикаментозної реабілітації ускладнюється відсутністю в більшості закладів охорони здоров'я відділень фізичної реабілітації та необхідних фахівців, а також відсутністю ефективної психологічної реабілітації.

Особливої уваги потребують особи з інвалідністю, які залишились в зоні АТО або вимушено виїхали з неї. За інформацією Мінсоцполітики, станом на жовтень 2014 р.

протезування потребували 1,5 тис. постраждалих в АТО, а Мінздрав станом на 6 листопада визнав лише 185 осіб з інвалідністю.

6. ПРАВА ЛЮДЕЙ, ІНВАЛІДНІСТЬ ЯКИХ ПОВ'ЯЗАНА З ПОДІЯМИ НА МАЙДАНІ

Одним з наболілих питань у 2014 р. є забезпечення прав людей, що отримали інвалідність під час Революції Гідності. Чимало людей отримало важкі ушкодження внаслідок зіткнень на Майдані Незалежності, на вулиці Грушевського та Інститутській, в Маріїнському парку тощо. Ці люди як ніхто заслуговують на те, щоб їх права були дотримані належним чином, а у необхідності — захищені.

На жаль, багато з тих, хто отримав інвалідність під час цих подій, стикаються з такими ж проблемами, що й інші особи з інвалідністю: отримання групи інвалідності, протезування, реабілітація, тощо.

На щастя, в Україні багато проблем людей з інвалідністю після Майдану та АТО вдається вирішувати за сприяння волонтерського руху. Однак це явище не буде таким масовим і дієвим завжди, тому потрібно змінювати ситуацію в сфері державного забезпечення прав людей з інвалідністю вже сьогодні.

7. ДОПОМОГА ЛЮДЯМ З ІНВАЛІДНІСТЮ, ПОВ'ЯЗАНИМ З ЗОНОЮ АТО

У 2014 р. усі державні та недержавні організації зіштовхнулися із новою специфікою роботи — виникла потреба допомагати людям з інвалідністю в зоні АТО.

Ще в 2012 р. Національна Асамблея інвалідів за підтримки громадських організацій підготувала та направила звіт до Комітету ООН з прав людей з інвалідністю, в якому наголошувала на необхідності прийняти заходи щодо забезпечення захисту та безпеки людей з інвалідністю в ситуаціях ризику, включаючи збройні конфлікти, гуманітарні ситуації.

У звіті відзначалось⁴⁵, що чинне законодавство в питаннях надання допомоги особам з інвалідністю в надзвичайних техногенних, природних, гуманітарних ситуаціях не відповідає всім положенням Конвенції та міжнародним угодам з прав людини. Нові програми, законодавчі ініціативи, розроблені вже після ратифікації Конвенції ООН про права інвалідів,⁴⁶ не враховують проблеми цієї групи громадян, а тому їх вирішенню не надається належна увага.

В грудні 2012 р. Указом Президента № 726/2012 МНС України було реорганізовано в Державну службу надзвичайних ситуацій, яка знаходиться в підпорядкуванні

⁴⁵ Загублені права. Альтернативний звіт громадських організацій щодо виконання Конвенції ООН про права інвалідів, НАІУ, К, 2012 р.

⁴⁶ Щодо назви документу. Convention on the Rights of Persons with Disabilities (назва документу англ. мовою при перекладі на укр. мову та ратифікації документу Верховною Радою України була офіційно використана назва Конвенція про права інвалідів. Слово «людина» було вилучено з контексту. — прим. Авт.

Міністерства оборони⁴⁷. Проте в Національній доповіді про стан техногенної та природної безпеки України ще в 2011 р. відмічалось, що понад 80% одиниць техніки, якою оснащені підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту перебувають в експлуатації більше 20–30 років, морально і фізично застарілі. Відсутня спеціальна техніка для рятування людей на висотних об'єктах та об'єктах підвищеної поверховості⁴⁸.

Загальнодержавна цільова програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки⁴⁹, яка передбачає здійснення першочергових заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, не враховує потреби осіб з інвалідністю.

В альтернативному звіті громадські організації висловили своє занепокоєння тим, що крім застарілої техніки, відсутності комплексного підходу до здійснення запобіжних заходів; недосконалості законодавчо-правового забезпечення ситуацією щодо вирішення питань безпеки для людей з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, ускладнюється існуванням тотальної архітектурної та транспортної бар'єрності, а також відсутністю системи підготовки кадрів для надання допомоги особам з інвалідністю під час надзвичайних ситуацій. *А це означає, що люди з інвалідністю можуть залишитися поза межами надання допомоги під час евакуації та стихійних лих, або ця допомога буде надаватися «по можливості».* На жаль, поточна ситуація в Луганській та Донецькій областях підтвердила висновки громадських організацій.

За статистикою, в Донецькій області нараховується 237 185 осіб з інвалідністю (з них 20 425 — інвалідів 1 групи, 1602 — дітей-інвалідів), в Луганській області — 102 668 осіб (із них 9920 — інвалідів 1 групи, 721 — дітей-інвалідів).

На сьогодні, існуючі нормативно-правові акти, які стосуються питань оповіщення населення про ситуації ризику та евакуації не містять положень, які б враховували специфіку потреб людей з інвалідністю. Так, наприклад, ніде не вказано:

- що осіб, які перебувають в інтернатних установах, лікувальних закладах, установах пенітенціарної системи евакуюють у першу чергу;
- хто та яким чином здійснює супровід одиноких чи самотійно проживаючих у зонах із ситуацією ризику осіб з інвалідністю з порушенням органів зору, слуху, опорно-рухового апарату, психічними розладами, осіб похилого віку;
- як інформують осіб з інвалідністю з порушенням слуху про особливий період, надзвичайний стан тощо;
- як особа з інвалідністю з порушенням органів зору та опорно-рухового апарату може виїхати на безпечну територію чи під час гудка сирени терміново добратися до бомбосховища та ін.

Завдяки діяльності волонтерів та громадських організацій з зони АТО було вивезено 93 тис. осіб з інвалідністю.⁵⁰ Складнощі були пов'язані не лише з переїздом

⁴⁷ <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>

⁴⁸ Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки України в 2011 році. Стор. 357, п. 14. // <http://www.mns.gov.ua/content/nasdopovid2011.html>

⁴⁹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4909-17>.

⁵⁰ Програма «Рятуймо разом» <http://sos.naiu.org.ua/>

з місць, де проходять бойові дії, а й з іншими чисельними проблемами вже на безпечній території України. Зокрема, це організація та пошук архітектурно доступних місць проживання, доступного транспорту для перевезення, повноцінного харчування, лікування, побутового облаштування, а також забезпечення соціальної, юридичної, правової, психологічної та іншої допомоги.

Від руйнівних наслідків бойових дій на Сході України незахищена жодна група населення, проте реальна вразливість тієї чи іншої групи визначається її соціально-економічним становищем, можливістю доступу до ресурсів для отримання допомоги. Для людей з інвалідністю, які позбавлені доступу до служб евакуації і підтримки (немає оповіщення, інформації в доступних форматах, архітектурна недоступність бомбосховищ, притулків, пунктів розподілу харчування) обертаються непропорційно більш важкими стражданнями.

Під час вивезення та евакуації з зони АТО частіше забувають саме про людей з інвалідністю та людей похилого віку, саме вони залишаються кинуті напризволяще. Виною цьому є відсутність чіткої міжвідомчої співпраці, координації та плану евакуації, а також неможливість безперешкодного доступу людей з інвалідністю до організацій, які надають допомогу та об'єктів транспортної та соціальної інфраструктури.

Вивозячи людей з інвалідністю з зони АТО, волонтери зустрічались з тим, що інвалідів не хотіли приймати в лікарні на тій підставі, що вони потребували тривалого лікування. Супроводжуючи матір з незрячим сином, який мав приймати гемодіаліз, волонтери не могли протягом двох днів знайти лікарню, яка б їх взяла під опіку.⁵¹

Проблеми⁵², які були пов'язані з наданням допомоги людям з інвалідністю в зоні АТО, можна умовно поділити на три групи:

Організація виїзду на безпечну територію:

- відсутність інформації щодо можливості виїзду. Були випадки надання недостовірної інформації (невідомо хто організує виїзд, куди везуть). Тому люди боялися телефонувати;
- обмеження чи відсутність коштів і транспорту для проїзду з місця проживання до вокзалу;
- неможливість самостійного прибуття на залізничний вокзал внаслідок тяжкого стану здоров'я, відсутності транспорту, безпеки пересування;
- відсутність квитків на потяг, відсутність спеціальних вагонів для перевезення осіб з тяжкими порушеннями опорно-рухового апарату.

Розміщення тимчасових переселенців з інвалідністю і створення відповідних умов:

- відсутність інформації щодо наявності місць, придатних для тимчасового розташування громадян з інвалідністю;

⁵¹ ВГО «Національна Асамблея інвалідів України».

⁵² Висновки ВГО «Національна Асамблея інвалідів України» під час роботи в зоні АТО.

- відсутність державної фінансової, матеріально-технічної підтримки закладів, які здійснюють поселення переселенців, організація їх харчування;
- бар'єрність фізичного оточення, де проживають тимчасово переміщенні особи з інвалідністю (відсутність доступу до санітарних кімнат, місць для харчування і проживання осіб, які пересуваються на колясках);
- ненадання своєчасної медичної та психологічної допомоги, незадовільне забезпечення медикаментами, технічними та іншими засобами реабілітації, засобами гігієни.

Працевлаштування та зайнятість людей з інвалідністю, вчасна виплата пенсій і видів соціальної допомоги:

- відсутність міжвідомчої координації з питань працевлаштування осіб з інвалідністю, відсутність вакансій в місцях тимчасового перебування.

В силу своєї підвищеної уразливості люди з інвалідністю набагато частіше страждають від збоїв у функціонуванні інфраструктури та служб підтримки. В умовах дефіциту ресурсів особи з інвалідністю частіш піддаються дискримінації. В особливому тяжкому становищі знаходяться жінки з інвалідністю.

У Донецькій та Луганській областях працювало 1500 осіб з інвалідністю на 31 підприємстві громадських організацій інвалідів, зокрема Українського товариства сліпих та Українського товариства глухих, які мали державну допомогу у вигляді пільг з оподаткування. Вже влітку Луганське учбово-виробниче підприємство було повністю розграбоване з вивезенням технологічного обладнання. Практично зупинили свою діяльність 15 підприємств, які знаходяться на території, що контролюється терористичними організаціями. Як наслідок, сотні працівників з інвалідністю втратили роботу та кошти для існування.

На грудень 2014 р. ситуація з людьми з інвалідністю, які залишились в зоні АТО, є складною через нестачу медикаментів, засобів реабілітації, продуктів харчування, медичної допомоги тощо.

«Гемодиализа нет и в обозримом будущем не будет. В настоящее время аппаратура для этой процедуры сохранена, но в связи с отсутствием стабильных поставок, как сопутствующих медикаментов, так и диализных колонок нельзя вообще приглашать людей в больницу. В случае необходимости больница может провести реанимационные мероприятия, но далее дело не идёт, т. е. на гемодиализ нужно отправлять людей в другие регионы.» (лист-звернення до «Національної асамблеї інвалідів України»).

01 грудня 2014 р. Президент України підписав Указ про запровадження інституту Уповноваженого з прав людей з інвалідністю і Указом від 03 грудня 2014 року призначив на цю посаду В. М. Сушкевича, президента Національного комітету спорту інвалідів України голову Всеукраїнського громадського об'єднання «Національна Асамблея інвалідів України».

Є надія, що запровадження подібного інституту в перспектив і покращить дотримання прав інвалідів України. Однак не варто забувати, щодо тримання прав людини

в Україні і, зокрема, прав інвалідів в першу чергу залежить від ставлення суспільства і кожного громадянина до цих питань.

8. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Забезпечити виконання (включаючи відповідне фінансове забезпечення) Національного плану дій з реалізації Конвенції про права інвалідів.

2. Розробити та прийняти зміни до законодавства в сфері охорони здоров'я, освіти, реабілітації, працевлаштування з метою приведення його у відповідність з вимогами Конвенції ООН про права інвалідів.

3. Здійснити аналіз існуючої/поточної міжнародної фінансової допомоги на відновлення Луганської та Донецької областей з метою недопущення використання коштів на створення архітектурних та інших бар'єрів в закладах та послугах.

4. З метою забезпечення ефективного доступу до медичних послуг людей з інвалідністю прискорити прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування».

5. Необхідними є зміни на рівні конституційного законодавства України, адже терміни «рівність» (існує в конституційному законодавстві) і «недискримінація» по відношенню до інвалідів не є ідентичними і суттєво відрізняються за змістом.

6. При розробці державних програм в сфері охорони здоров'я враховувати забезпечення якісних послуг для осіб з інвалідністю згідно рекомендацій ВООЗ.

7. В ліцензійні умови медичних закладів ввести умови щодо забезпечення доступності, розумного пристосування, універсального дизайну. Вжити заходів для перегляду діючих ліцензій та відкликання ліцензій у разі, якщо будівля відповідного закладу та його приміщення не пристосовані для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

8. Здійснити аналіз державних будівельних норм, стандартів щодо закладів сфери охорони здоров'я та привести їх у відповідність до європейських стандартів. Внести зміни і доповнення до ДБН В.2.2-10-2001 «Будинки і споруди. Заклади охорони здоров'я».

9. Сприяти забезпеченню використання принципів доступності, універсального дизайну, розумного пристосування у всіх сферах життєдіяльності.

10. Розвивати систему інклюзивної освіти, визначити джерела та обсяги необхідного фінансування з боку держави. Вжити належних заходів для залучення до роботи в сфері освіти осіб з інвалідністю.

11. Забезпечити спеціальну підготовку і перепідготовку педагогічних кадрів з питань інвалідності, інклюзивного навчання, супроводу дітей з інвалідністю, створення безбар'єрного середовища навчальних закладів.

12. Залучати громадські організації людей з інвалідністю до процесу прийняття рішень, що стосуються реалізації їх права на освіту, медицину, реабілітацію, незалежний спосіб життя.

13. Забезпечити врахування потреб людей з інвалідністю при проведенні медичної реформи.

14. Забезпечити виконання законодавства України щодо складання індивідуальних програм реабілітації для кожної особи, яка має інвалідність.

15. Розробити ефективний механізм забезпечення людей з інвалідністю технічними засобами реабілітації та виробами медичного призначення, а також порядок грошової компенсації на самостійне забезпечення такими засобами, що мають базуватися на засадах адресності, доцільності, раціональності та ефективності.

16. Забезпечити право на працевлаштування та зайнятість людей з інвалідністю. Впровадити систему підтриманого працевлаштування.

17. Забезпечувати деінституалізацію та автономне проживання у громаді із комплексною підтримкою громадян з інвалідністю, які потребують постійного стороннього догляду та нагляду, поступово зменшуючи кількість інтернатних установ і розвиваючи систему закладів у громаді для проживання з підтримкою 8–16 повнолітніх громадян з інвалідністю.

18. Здійснювати поступове реформування системи опіки та піклування над громадянами з інвалідністю, які не розуміють значення своїх дій та їх наслідків, зняти обмеження економічних, зокрема майнових, політичних та інших прав названих осіб з інвалідністю, у тому числі передбачених ст. 70 Конституції України та ст. 32 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».

19. Розпочати впровадження системи підтриманого прийняття рішень із забезпеченням кваліфікованих асистентів для осіб з інвалідністю, які не розуміють значення своїх дій та їхніх наслідків.

20. Забезпечити виконання чинного законодавства згідно зобов'язань по ст. 29 КПП з метою усунення дискримінації та створити такі умови, коли люди з інвалідністю зможуть повною мірою брати участь у політичному та суспільному житті.

21. Забезпечити контроль за виконанням чинного законодавства з метою недискримінації осіб з інвалідністю під час виборчого процесу.

22. Забезпечити підготовку посадових осіб, які відповідальні за проведення виборчого процесу, а також тих, хто несе відповідальність за моніторинг виборчих дільниць, з питань інвалідності, спілкування з людьми різних нозологій, з питань обладнання виборчих дільниць, доступу до інформації тощо.

23. Внести зміни у чинне законодавство України з питань гендерної рівності з метою врахування потреб осіб з інвалідністю.

24. Підготувати державну доповідь щодо реалізації та забезпечення прав жінок з інвалідністю в Україні та їх інтеграції у суспільство, залучивши до її підготовки громадські організації людей з інвалідністю.

25. Забезпечити надання якісних медичних послуг жінкам з інвалідністю, що відповідають індивідуальним потребам у сфері охорони здоров'я. Проводити для персоналу медичних закладів навчання з питань існуючих потреб жінок з інвалідністю та етики спілкування.

26. Запровадити заходи з метою активного залучення жінок з інвалідністю до працевлаштування у сфері освіти, соціальної політики, охорони здоров'я.

27. Внести зміни у чинне законодавство згідно стандартів КПП щодо забезпечення права на доступ до інформації людей з інвалідністю та здійснювати дієвий контроль за його виконанням.

XV. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

28. Зобов'язати центральні та місцеві органи влади використовувати при комунікації з людьми з інвалідністю способи та формати, що сприяють доступу до інформації, здійснюючи адаптацію інформаційних продуктів та інформування щодо отримання публічних послуг.

29. Вжити заходів адміністративного та заохочувального характеру через використання механізмів діалогу, соціальної відповідальності щодо поширення інформації приватним сектором у форматах та способах, доступних для людей з інвалідністю.

30. Забезпечити використання нових технологій з метою незалежності та самостійності людей з інвалідністю у реалізації їх права на інформацію

31. Забезпечити створення ефективної системи психологічної, медичної, фізичної реабілітації учасників АТО.

32. Забезпечити створення умов для професійного навчання та працевлаштування осіб, які отримали інвалідність внаслідок проведення АТО.

33. Забезпечити використання нових технологій для підвищення незалежності людей з інвалідністю.

34. Забезпечити захист та безпеку людям з інвалідністю у ситуаціях ризику та надзвичайних гуманітарних ситуацій згідно ст. 11 Конвенції ООН про права інвалідів.

35. Посилити відповідальність за невиконання ст. 9 «Доступність» Конвенції ООН про права інвалідів та нецільового використання коштів на забезпечення доступності.

XVI. ПРАВА ДІТНИЦЬ

В попередніх звітах огляд ситуації із дотриманням прав дитини здійснювався у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, право на відпочинок, дозвілля та фізичний розвиток, участь у житті суспільства, захист від жорстокого поводження та насильства, доступ до соціальних послуг тощо. Звичайно, всі попередні висновки і рекомендації залишаються актуальними і сьогодні.

Але, від початку воєнних дій на території Донецької та Луганської областей, що призвели до численних жертв серед мирного населення та українських військових, Україна стикнулася з ще однією проблемою — тисячі вимушених переселенців з цих областей почали переїжджати в інші регіони України. Це явище спричинило нові соціальні та економічні загрози. Отже, у звіті сконцентрована увага саме на цю проблему.

За даними УВКБ ООН станом на 28 листопада 2014 року в Україні налічується 490 тисяч 46 внутрішньо переміщених осіб. Найбільша їх кількість зафіксована в наступних областях:

- Харківська — 117 тис. 188 осіб (24%);
- Донецька — 72 тис. 887 осіб (14,8%);
- Запорізька — 48 тис. 527 осіб (9,9%);
- Дніпропетровська — 41 тис. 922 особи (8,5%);
- м. Київ — 39 тис. 47 осіб (8%);
- Луганська — 30 тис. 120 осіб (6,1%);
- Одеська — 19 тис. 783 особи (4%);
- Київська — 16 тис. 971 особа (3,5%);
- Полтавська — 15 тис. 373 особи (3,1%).

1. ЗАХИСТ ПРАВ ДІТЕЙ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВИ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

В суспільстві поширюються тривожні настрої, страхи, розчарування. У зв'язку із складною соціально-політичною ситуацією спостерігалось небагато цілеспрямованих та узгоджених дій державних структур. У такій ситуації найбільш вразливими

¹ Розділ підготовлено фахівцями МЖПЦ «Ла Страда — Україна» Бороздіна К. А., Калашник О. А., Ковальчук Л. Г. — канд. педагог. наук, Левченко К. Б. — доктор юрид. наук, Легенька М. М., Магдюк Л. Б., Мудрік В. В.

В звіті також використані матеріали Моніторингового звіту громадських організацій щодо виконання в 2010–2013 роках національних планів заходів із впровадження Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016», зокрема матеріали за авторством Бега А. М., Бочкор Н. П., Євсюкової М. В.

залишаються сім'ї з дітьми, громадяни (в т. ч. діти) з особливими потребами, люди похилого віку — як ті, що були вимушені покинути місце проживання, так і ті, які залишилися проживати у районах проведення антитерористичної операції (АТО).

В Україні проживає понад 8 млн. дітей. На початок 2014 року в інтернатних закладах всіх сфер підпорядкування виховувалося понад 90 тис. дітей, з яких біля 14 тис. — це діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування. На початок проведення АТО в закладах соціального захисту дітей та інтернатних установах Донецької та Луганської областей перебувало 2,8 тис. дітей (1,6 тис. дітей в Донецькій та 1,2 тис. в Луганській області). В 25 закладах та установах АР Крим та м. Севастополя перебувало 588 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

За період проведення АТО вивезено із зони небезпеки понад 1500 дітей-вихованців інтернатних закладів, які розташовані безпосередньо в зоні проведення операції. Але сьогодні не можна з впевненістю сказати, що із зазначеної території евакуйовані всі діти, адже кожного дня з'являються діти, які залишилися без піклування батьків.

Наразі для внутрішньо перемішених осіб є надзвичайно важливим вчасно і в повному обсязі отримати інформацію щодо захисту їх прав, гарантованих Конституцією України: від права на працевлаштування, освіту до права на отримання будь-яких соціальних виплат.

Саме в цьому напрямку ефективним інструментом є Національна «гаряча» лінія з попередження домашнього насильства, торгівлі людьми та гендерної дискримінації та Національна дитяча «гаряча» лінія, які працюють на базі Міжнародного жіночого правозахисного центру «Ла Страда — Україна». Наразі на національні «гарячі» лінії протягом березня-листопада 2014 р. надійшло 524 дзвінки безпосередньо від внутрішньо перемішених осіб або осіб, які планували виїхати на безпечну територію України та 2615 дзвінків від мешканців областей, до яких переїхала більшість громадян з Донецької та Луганської областей.

Невирішеним залишається питання захисту житлових та майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають на обліку в АР Крим та тимчасово переїхали в інші області України. На жаль, чинне законодавство України передбачає отримання житла такими дітьми лише за місцем їх походження. Окрім того, за таких умов очікується збільшення сімей із дітьми та дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах і відповідно — в ситуації соціального сирітства. Як наслідок, можна очікувати ріст бездоглядності та безпритульності дітей, а також стрімке збільшення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Отже, необхідно адаптувати чинну нормативно-правову базу щодо влаштування дітей-сиріт у сімейні форми виховання, надання послуг сім'ям з дітьми, які опинилися у складних життєвих обставинах, відповідні до умов воєнного часу.

За ініціативи ЮНІСЕФ було проведено експрес-оцінку соціально-психологічного становища дітей у чотирьох містах Донецької області², метою якої було виявлення впливу поточної кризи на життя дітей та їх сімей, шляхом збору інформації щодо рівня та першопричин стресів у дітей, компенсаторних механізмів, а також спроможності представників місцевих громад допомогти таким дітям.

² http://www.unicef.org/ukraine/ukr/Rapid_Psychosocial_Assesment_of_Children_in_Donetsk_Oblast_ua.pdf

Результати оцінки:

- у кожній п'ятій опитаній дитині віком 13–18 років рівень тривожності вищий за норму;
- у дітей віком 3–6 років виявили значно вищий рівень страху крові та несподіваних різких звуків порівняно з нормою. Крім того, у хлопчиків виявили вищий рівень страху смерті, а у дівчат — страху болю порівняно з нормою для їх віку.
- кожна шоста дитина віком 7–12 років та кожна четверта дитина віком 13–18 років виявила підвищений рівень соціального стресу порівняно з нормою.

За результатами оцінки сформовані рекомендації для Уряду України, міжнародних, національних неурядових організацій.

2. ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ

Державна політика, розглядаючи дитину не як суб'єкта власних прав, а лише як об'єкт захисту, одночасно залишає українське законодавство щодо прав дитини декларативним, через що не усі права дитини, визначені Конвенцією про права дитини, забезпечені сьогодні відповідними законами. В державі відсутній системний підхід до врахування думки дитини на всіх рівнях суспільного життя. Принцип якнайкращих інтересів дитини покладено в основу державної політики лише у сфері охорони дитинства та регулювання сімейних відносин. Політика держави не спрямована на активну протидію дискримінації уразливих та маргінальних груп, передусім у доступі до освіти та медичних послуг. Фінансування державних програм і планів щодо прав дітей здійснюється за «залишковим принципом», а не через визначення фіксованої частки від загального бюджету на їх реалізацію.

Хоча в 2011 р. затверджено Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні³ та план заходів щодо її реалізації, проте дотепер не створено інституту омбудсмена з прав дитини, а ювенальна юстиція як комплексна система правосуддя щодо неповнолітніх в Україні не втілюється⁴. Національне законодавство не в повній мірі відповідає їх потребам та проблемам дітей, що стосується, в першу чергу, загальних підходів у державній політиці щодо гарантування прав дитини, коли дитина вбачається не як суб'єкт власних прав, а лише як об'єкт захисту. Багато норм законодавства щодо прав дитини залишаються декларативними, не всі права дитини, визначені Конвенцією про права дитини, забезпечені відповідними законами. Жодним чином не реалізується, наприклад, право дітей на участь в процесі прийняття рішень, що їх стосуються. До того ж сьогодні назріла необхідність виокремлювати нову категорію дітей — постраждалих в наслідок окупації українських територій та проведення АТО. Недосконалість нормативно-правої бази України у сфері захисту дітей від сексуальної експлуатації не дозволяє ефективно та комплексно захищати дітей від втягнення їх до проституції, інших форм сексуальних зловживань.

³ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/597/2011>

⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1039-2011-%D1%80>

Починаючи з 2013 року в Україні діють певні державні цільові програми, які містять заходи щодо боротьби з насильством та жорстоким поводженням з дітьми. Наприклад, у 2013 році Кабінетом Міністрів України прийнято Державну цільову соціальну програму підтримки сім'ї до 2016 року. Метою Програми є формування ціннісної орієнтації населення на сімейний спосіб життя, народження і виховання дітей, а також підвищення ефективності підтримки сімей, які опинились у складних життєвих обставинах. До 2016 року Мінсоцполітики разом з МВС планують узгодити національне законодавство з положеннями Конвенції Ради Європи про попередження та боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством. Але стан фінансування зазначених заходів є незадовільним. Наприклад 1605,2 тис. грн., передбачених Мінсоцполітики на розміщення зовнішньої реклами щодо запобігання насильству в сім'ї, виділені не були.

Також у 2012 році Указом Президента України затверджено Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року. Актом, зокрема, передбачено змінення вектору роботи від боротьби із наслідками складних життєвих обставин до попередження потрапляння сім'ї у скруту. Так, до 2019 року планується запровадити нові соціальні технології, спрямовані на раннє виявлення сімей з дітьми, які перебувають в складних життєвих обставинах, виховання відповідального батьківства.

Протягом 2011–2014 рр. Центром «Ла Страда — Україна» за підтримки ЮНІСЕФ в Україні розроблено ряд законопроектів, які були внесені на розгляд Верховної Ради (№ 9540⁵, № 7390⁶, 7391⁷, 9135⁸, 9136⁹, 4099a¹⁰). В подальшому було проведено ряд круглих столів з метою представлення та обговорення з широким колом експертів законопроектів, узгодження позицій щодо протидії дитячій проституції на законодавчому рівні. Народні депутати України підтвердили свої наміри підтримати ці законодавчі ініціативи, проте, *не дивлячись на проведену роботу, зазначені законопроекти не були розглянуті парламентом.*

Означені законопроекти, зокрема, стосувалися питання досягнення статевої зрілості, факт якого сьогодні вирішується судово-медичною експертизою, а судова практика вказує на досить нечіткий вік від 14 до 16 років, коли діти досягають статевої зрілості. У зв'язку із вищенаведеним законопроектами пропонувалося внести зміни до ст. 155 КК України (статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості) у частині визначення мінімального віку статевого повноліття, що позбавить необхідності обов'язково проводити судово-медичну експертизу для встановлення статевої зрілості потерпілої особи віком до 16 років. Разом з тим, законопроектом пропонується залишити норму про встановлення у разі необхідності статевої зрілості особи експертним шляхом після досягнення шістнадцятирічного віку, якщо виникають сумні-

⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41965

⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39070

⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39071

⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41109

⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41110

¹⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51366

ви щодо досягнення статевої зрілості дитиною, яка досягла 16 років. Нерозуміння цієї проблеми з боку депутатів та низька політична воля щодо захисту прав дітей значно ускладнюють процес прийняття законодавцями відповідних змін.

Проведення антитерористичної операції на сході України також потребує вдосконалення законодавства у сфері захисту прав дітей.

У квітні 2014 року на телефонну Національну дитячу «гарячу» лінію звернулася мати чотирьох малолітніх дітей щодо мобілізації її чоловіка, у зв'язку з чим її родина залишилася без годувальника, оскільки жінка перебувала у відпустці по догляду за дитиною до 3 років. Центром «Ла Страда — Україна» було ініційовано внесення змін до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»¹¹ щодо посилення захисту прав дітей у період мобілізаційної підготовки та мобілізації. Цей закон підписаний Президентом України 12 серпня 2014 року. Відтепер не підлягають призову на військову службу за мобілізацією військовозобов'язані чоловіки, на утриманні яких перебувають троє і більше дітей віком до 18 років, і жінки, на утриманні яких перебувають діти віком до 18 років. Також звільняються від призову жінки і чоловіки, які самостійно виховують дітей у віці до 18 років або на утриманні яких перебувають діти-інваліди I або II групи, до досягнення ними 23 років. Такі громадяни можуть бути призвані на військову службу в разі їх згоди і тільки за місцем проживання. Крім того, жінки, які мають на утриманні дітей віком до 18 років, підлягають звільненню з військової служби в особливий період, якщо вони не висловили бажання її продовжувати.

Також з метою посилення захисту прав дітей, які проживають або проживали в районах проведення антитерористичної операції прийнято:

- Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»¹²;
- Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹³;
- Порядок 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 послуг¹⁴;
- Порядок обліку осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції¹⁵;
- Тимчасовий Порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей¹⁶;

¹¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>

¹² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

¹³ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

¹⁴ <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

¹⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>

¹⁶ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>

- зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57 і від 21 грудня 2005 р. № 1251 щодо посилення контролю за виїздом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які не досягли 16-річного віку та перебувають у районах проведення антитерористичної операції, за межі України¹⁷;
- зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 № 866 щодо особливостей провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, переміщеної з тимчасово окупованої території або району проведення антитерористичної операції¹⁸.

3. КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Викликом для сталості політики і програм в інтересах дітей стало руйнування інституційного механізму захисту прав дитини внаслідок адміністративної реформи. Адміністративна реформа вдарилася по сфері прав дитини, що породило нові проблеми та виклики, і також потребу в активізації діяльності державних органів та вдосконалення національної політики щодо охорони дитинства. Ця тенденція збереглася й у 2014 році.

Сьогодні відсутнє положення щодо штатної чисельності служб у справах дітей (у зв'язку з прийняттям у 2012 році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів»¹⁹).

Реформування в МВС України призвело також до ліквідації Департаменту кримінальної міліції у справах дітей і створенню замість нього двох слабких і мало пов'язаних один з одним підрозділів в різних департаментах — профілактики правопорушень та кримінального розшуку. На місцях відбувалося також тотальне скорочення працівників ОВС, в тому числі за рахунок цих служб. Після певного проміжку часу, враховуючи критику з боку громадських та міжнародних організацій, було створено окреме Управління кримінальної міліції у справах дітей.

Крім того, було ліквідовано Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю²⁰. Одночасно відбувався процес реорганізації та передачі функцій іншим органам, однак можна сказати, що координація роботи щодо законодавчого контролю дитячої праці та уникнення експлуатації не ведеться.

Система захисту прав дитини в Україні залишається не скоординованою. Відповідальність за дітей розподіляється між різними міністерствами та відомствами,

¹⁷ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/534-2014-%D0%BF>

¹⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/624-2014-%D0%BF/paran2#n2>

¹⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5462-17>

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України N 346 від 28 березня 2011 року Про ліквідацію урядових органів: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF>

співпраця між ними є малоефективною, подекуди взагалі відсутня. Координуючим органом з формування та забезпечення реалізації державної політики щодо дітей є Мінсоцполітики.

В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка розпочалася з прийняттям Кабінетом Міністрів України розпорядження від 1 квітня 2014 року № 333-р, при розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади важливим є збереження стабільності функціонування структурних підрозділів обласних, районних, міських державних адміністрацій, до повноважень яких належить здійснення заходів щодо захисту прав дітей, зокрема служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

У 2012 році в Україні був створений новий інститут фахівців соціальної роботи. Це дозволило запровадити принципово новий підхід до розв'язання проблем українських сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах. На початок 2014 року їх кількість складала 12 тисяч осіб. Проте, після загострення політичної ситуації урядом було прийнято рішення про скорочення видатків з Державного бюджету на утримання цих фахівців, що по суті знівелювало усі попередні досягнення: понад 140 тис. сімей, в яких виховується майже 300 тис. дітей, взятих фахівцями під соціальний супровід, не зможуть отримувати відповідні соціальні послуги, адже ресурс працівників центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді є недостатнім для охоплення такої кількості клієнтів. Цей крок спричинив збільшення кількості дітей, яким надається статус позбавлених батьківського піклування; збільшення кількості дітей, які влаштовані в інтернатні заклади за заявою батьків; зростання безпритульності та бездоглядності.

З оглядом на це вбачається, що Україна має активно впроваджувати політику першочергової турботи про дитину, яка базуватиметься на: профілактиці соціального сирітства; запровадженні нових технологій соціальної роботи; підвищенні суспільного значення сім'ї тощо. У цьому контексті важливою є активізація співпраці між органами державної влади та недержавним сектором у соціально-правовому захисті дітей, сімей з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах.

Слід зазначити, що протягом 2014 року відбулося лише одне засідання Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства, хоча Положення передбачає засідання Комісії не менше, ніж один раз на три місяці. Водночас, враховуючи те, що Україна стикнулася з кардинально новими проблемами, пов'язаними з внутрішнім переміщенням осіб, необхідністю вживати заходи до захисту прав людей, особливо дітей, які залишилися проживати в зоні конфлікту, доречним був би розгляд цього питання саме на рівні Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства.

Турбує також ситуація, що склалася із функцією політики з питань сім'ї та попередження насильства в сім'ї. До адмінреформи 2011 року зазначені функції відносились до компетенції управлінь у справах сім'ї, молоді та спорту, які сьогодні відсутні у Рекомендаційному переліку структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та м. Севастополі державних адміністрацій. Наразі функції цих управлінь передані хаотично до різних структурних підрозділів, а в деяких регіонах відповідальних за реалізацію сімейної політики не

визначено взагалі. Зазначене унеможливило якісну реалізацію сімейної політики як на центральному, так і на регіональному рівні.

При цьому в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах попередження насильства в сім'ї та з питань сім'ї залишається Міністерство соціальної політики України. Наказом Мінсоцполітики від 26.11.2012 № 741²¹ затверджені Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій, відповідно до яких Департамент соціального захисту населення обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації забезпечує виконання на відповідній території повноважень, встановлених законодавством України у сфері поліпшення становища сімей та попередження насильства в сім'ї.

4. НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЛАН ДІЙ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ ООН ПРО ПРАВА ДИТИНИ

Діюче законодавство з питань захисту прав дітей потребує комплексного перегляду, адже усе українське законодавство розраховане на захист прав дітей виключно у мирний час.

Враховуючи результати Моніторингового звіту громадських організацій щодо виконання в 2010–2013 роках національних планів заходів із впровадження Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016» щодо відсутності в державі чіткого бачення реформи системи захисту дітей та підтримки сімей з дітьми, Кабінет Міністрів України має розробити багаторічну державну програму, яка би базувалася на ретельному аналізі ситуації та спрямовувалася на досягнення стратегічних пріоритетів у реформуванні системи захисту дітей, враховуючи проблеми внутрішньо переміщених осіб та сімей з дітьми, які залишилися проживати на окупованих територіях або в районах проведення АТО.

Як зазначається в результатах моніторингу, «аналіз показав, що сам процес складання щорічних планів відбувався неефективно. Так, значна частина важливих завдань, виконання яких було об'єктивною необхідністю і які навіть були виконані, не увійшла до планів²². З нашої точки зору, такий стан пов'язаний як із недостатньою координацією діяльності різних органів центральної виконавчої влади між собою, їх недостатньою увагою до формування заходів програми, певним формалізмом, так і відсутністю стратегічного планування». Національні плани розробляються щорічно з метою втілення положень Конвенції ООН про права дитини, але водночас значна частина статей та положень Конвенції не знайшла свого відображення в Програмі та планах. Крім того, сформульовані заходи не завжди відповідають поставленим цілям.

Відповідний план заходів на 2014 рік станом на 01.11.2014 Урядом не прийнято. Це пов'язано в першу чергу із загостренням політичної ситуації в Україні та частими

²¹ http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=161172&cat_id=161045

²² Така ситуація стосується розділів «Міжнародне співробітництво», «Ліквідація торгівлі дітьми» та інших.

змінами керівників центральних органів виконавчої влади. Проте проектом для виконання плану заходів у поточному році із державного бюджету передбачено лише 222,1 млн. грн., що на 17% менше, ніж у 2013 році.

Враховуючи фінансово-економічну кризу, в якій опинилася Україна, загалом можливість фінансування заходів, спрямованих на захист прав дітей, є позитивним. Але досить велике зменшення обсягу фінансування несе певні ризики. Наприклад, зараз велика кількість дітей, які певний час перебували в зоні проведення АТО, потребуватимуть психологічної підтримки. Нажаль, в Україні немає підготовлених фахівців для роботи з такими дітьми та програм їх реабілітації. Окрім того, жодна державна структура сьогодні не володіє точними даними щодо кількості таких дітей, їх потреб. Отже, починаючи з 2014 року щорічні плани заходів з виконання Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» мають містити питання щодо захисту прав дітей в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема проведення АТО.

5. НАЙКРАЩІ ІНТЕРЕСИ ДИТИНИ

Залишається невирішеним питання врахування найкращих інтересів дитини у процесі планування державної політики та програм.

Закон України «Про охорону дитинства»²³ робить наголос на тому, що діти є об'єктами, а не суб'єктами захисту. Така ж тенденція присутня і в законодавстві в цілому. Більш того, не здійснюється комплексний аналіз державної політики та державних програм, щодо дотримання якнайкращих інтересів дитини, оцінювання впливу таких дій на дітей. Не забезпечується належна координація дій відповідних міністерств і відомств у захисті прав дітей, допускається розпорощення бюджетних коштів, що виділяються з цією метою.

Слід зауважити, що в складі Експертної ради з питань дотримання прав дитини при Представникові Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності, Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України²⁴ немає жодної особи віком до 18 років чи представника дитячої організації, що свідчить про те, що до процесу прийняття рішень, формування державної політики діти не залучаються²⁵.

Принцип врахування думки дитини не включено і до Закону України «Про освіту»²⁶, яким передбачено те, що «учні, студенти, працівники освіти можуть створювати у навчальних закладах первинні осередки громадських організацій, членами яких

²³ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

²⁴ http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=145002&cat_id=98186

²⁵ Моніторинговий звіт громадських організацій щодо виконання в 2010–2013 роках національних планів заходів із впровадження Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» [Електронний ресурс]. — Режим доступу http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_showcategory_34.html

²⁶ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>

вони є». І за інформацією Міністерства освіти і науки в країні діють органи учнівського та студентського самоврядування.²⁷

Однак учнівське самоврядування та дитячі громадські організації не є тотожними поняттями. Тим більше, що сьогодні в Україні існує ряд активних дитячих громадських організацій, як місцевих, так і всеукраїнських, які займаються захистом прав дитини, просвітницькою роботою за методом «рівний-рівному», формуванням соціальної політики, як, наприклад, **Житомирська міська дитяча громадська організація «Все робимо самі»**²⁸. Але державні плани заходів не містять положень, спрямованих на підтримку та розвиток дитячих організацій²⁹.

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Враховуючи складну соціально-політичну ситуацію, яка склалася в Україні, а також прогнозування збільшення внаслідок проведення АТО на 10% кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, актуальними є наступні напрямки діяльності держави:

- підготовка спеціалістів для роботи з наслідками посттравматичного синдрому внутрішньо переміщених осіб;
- запровадження методик роботи з сім'ями, члени яких загинули під час проведення АТО та сім'ями, дітьми, які повернуться до місць постійного проживання після завершення АТО;
- врегулювання питання здійснення виплат державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми;
- адаптація законодавства щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з врахуванням тимчасової окупації АР Крим та м. Севастополя та районів проведення АТО;
- залучення до розробки методик, програм міжнародних експертів, які мають досвід роботи з особами, які проживали в зоні проведення бойових дій;
- створення відповідних умов для повернення дітей, сімей з дітьми з числа внутрішньо переміщених осіб до місць постійного проживання, в тому числі шляхом забезпечення ремонту, відбудови приміщень закладів, будинків, квартир зруйнованих під час проведення АТО;
- проведення інформаційної кампанії в східних регіонах України щодо активізації громади для прийняття на виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- якісна підготовка кандидатів в опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі та подальший соціальний супровід таких родин;

²⁷ Лист міністерства освіти і науки України до Центру «Ла Страда — Україна» від 04.08.14 № 1/11-12370

²⁸ <http://vsereobsam.at.ua>

²⁹ Моніторинговий звіт громадських організацій щодо виконання в 2010–2013 роках національних планів заходів із впровадження Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» [Електронний ресурс]. — Режим доступу http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_library_showcategory_34.html

2. При плануванні роботи щодо попередження соціального сирітства в Донецькій та Луганській областях необхідно враховувати можливість зростання безпритульних та бездоглядних дітей. Це може бути спричинено збільшенням кількості батьків, які через соціально-економічні проблеми в регіонах не зможуть належним чином виконувати свої обов'язки. Для мінімізації цього явища необхідно запровадити програми реабілітації, адаптації сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах, де є ризик вилучення дитини. Особливо важливим є забезпечення батьків робочим місцем та відповідними пільгами, соціальними виплатами (в разі наявності підстав або запровадження нових).

3. Пріоритетними напрямками роботи з інтеграції та реінтеграції вимушених переселенців з числа дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, сімей з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах, мають стати такі види діяльності:

- посилення роботи з профілактики соціального сирітства;
- забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, сімейними формами виховання;
- забезпечення захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- запровадження якісних послуг для сімей з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах, спрямованих на відновлення батьківського потенціалу;
- стимулювання родин, які тимчасово переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, після припинення окупації та закінчення АТО повертатися до місць постійного проживання.

XVII. ПРАВА ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

1. ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНА ПРАКТИКА У 2014 РОЦІ

Внаслідок подій Революції Гідності, окупації АР Крим Російською Федерацією та проведення антитерористичної операції (АТО) у Донецькій та Луганській областях процес законотворчості у міграційній сфері, який значно уповільнився минулого року², у 2014 р. майже зупинився.

Проте, незважаючи на те, що пріоритетом держави у міграційній сфері об'єктивно стало вирішення нагальних проблем сотень тисяч внутрішньо переміщених осіб, які виїхали з тимчасового окупованих територій та районів проведення АТО, 13 травня 2014 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», № 1251-VII, який набрав чинності з 30 травня 2014 р.

Цим Законом було дещо розширено перелік підстав для надання іноземцям та особам без громадянства (ОБГ) на території України додаткового та тимчасового захисту, порівняно із попередньою редакцією ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», та усунуто певні внутрішні суперечності, які були наявні в попередній редакції цієї статті.

Так, з 30 травня 2014 р., відповідно до п.п. 4 та 13 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» іноземцю або особі без громадянства, яка звернулася із клопотанням про надання їм захисту в Україні, має бути надано «додатковий захист», якщо така особа «не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого що принижує гідність, поводження чи покарання *або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань*».

¹ Розділ підготовлений Всеукраїнською Благодійною Фундацією «Право на Захист».

² Звіт «Права людини в Україні за 2013 рік», знаходиться у загальному доступі на офіційному сайті УГСПЛ за веб-посиланням: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1398062575>

Окрім цього, Законом України «Про внесення змін до статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»» № 1251-VII було знято обмеження щодо надання тимчасового захисту шукачам притулку за територіальною ознакою (п.п. 14 та 21 ст. 1 Закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»). Ці зміни спрямовані на гармонізацію національного законодавства із положеннями ст. 2(f) та ст. 17 Директиви Європарламенту і Ради ЄС 2011/95/ЄС про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового притоку переміщених осіб і про заходи, які забезпечують баланс зусиль Держав-членів при прийомі таких осіб і несенні наслідків їх прийому.

Одночасно практика застосування національними органами виконавчої та судової влади у 2014 році п.п. 4 та 13 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» продемонструвала складнощі в тлумаченні терміну «нелюдське та таке, що принижує гідність поводження чи покарання» органами ДМС та національними судами, оскільки цей термін не визначено національним законодавством.

Слід відзначити, що на превеликий жаль, ДМС України перестало публікувати статистичні дані щодо кількості осіб, які звернулися із клопотанням про надання захисту в Україні та кількості осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, що порушує вимоги законодавства про доступ до публічної інформації. Втім, практика правозахисних організацій у співпраці з УВКБ ООН свідчить про те, що відсоток вихідців з Сирії, які одержали ту чи іншу форму міжнародного захисту в Україні протягом 2014 р., суттєво зріс порівняно із показниками попередніх років. Збільшення кількості осіб, яким надається захист на території України у зв'язку із очевидними ризиками переслідувань чи жорстокого поводження в країнах їх походження, в тому числі завдяки відповідним змінам, що були запроваджені у 2014 р., безумовно є позитивною тенденцією, яка вказує на вдосконалення національної системи притулку.

Під тиском вимог Плану дій з лібералізації візового режиму ЄС для України законодавцем було зроблено у I півріччі 2014 р. ще ряд змін до національного законодавства.

Так, за ініціативи Уряду 17 квітня 2014 р. Верховною Радою був ухвалений Закон «Про внесення змін до законів України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» та «Про зайнятість населення» № 1221-VII, яким було скасовано вимогу про справляння плати за видачу потенційним роботодавцям шукачів притулку спеціального дозволу на використання їх праці.

Також Кабінет Міністрів України своєю постановою № 121 від 19 березня 2014 р. затвердив новий Порядок надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, чим зафіксував безкоштовний доступ іноземців до ургентної медичної допомоги.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» щодо підстав для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» № 1539-VII від 19 червня 2014 р. дещо розширив коло іноземців та ОБГ, які можуть отримати тимчасовий дозвіл на проживання в Україні, додавши до нього спортсменів-професіоналів та тих іноземців та ОБГ, яким не потрібний дозвіл на працевлаштування.

2. ГОЛОВНІ ПРОБЛЕМИ З ПРАВАМИ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОБГ В УКРАЇНІ

Стаття 8 ЄКПЛ не лише встановлює обов'язок держав-учасниць Конвенції не висилати іноземців та осіб без громадянства, чия висилка становитиме непропорційне втручання в їх сімейне або навіть особисте життя³, а й передбачає, що відмова в документуванні особи (наданні їй права на проживання на території країни-учасниці Конвенції), яка не може бути вислана з території країни-учасниці ЄКПЛ і в силу положень Конвенції (незалежно від вимог норм національного законодавства) має право залишатися на території цієї країни, саме по собі становить заборонене Конвенцією непропорційне втручання держави в право особи на повагу до особистого життя⁴.

Іншими словами, ЄКПЛ встановлено принцип «не можеш депортувати іноземця — документуй його право на проживання на своїй території». Тобто ЄКПЛ робить неприпустимим існування так званих «завислих мігрантів» («stranded migrants»).

Чинне національне законодавство втім, не передбачає належних інструментів врегулювання статусу таких осіб. На сьогоднішній день в Україні проживає багато іноземців та ОБГ, переважна більшість з яких є вихідцями з Російської Федерації, які не можуть бути вислані з території України з тих чи інших об'єктивних причин, в тому числі через тісні сімейні і особисті зв'язки з Україною, проте, водночас, не можуть одержати дозвіл на легальне перебування/проживання на території України.

В силу недоліків національного законодавства ці люди, з одного боку позбавлені доступу до реалізації життєвих потреб (реєстрація шлюбу, народження дітей, купівля нерухомості, придбання квитка на поїзд) чи можливості врегулювати свій правовий статус на території України, а з іншого — зникають з радарів органів контролю за дотриманням правопорядку. Найбільш актуальною ця проблема є для осіб, що в наслідок правових колізій, пов'язаних із розпадом СРСР, опинилися в ситуації без громадянства.

Також, нерідкі випадки, коли особа *de jure* не є ОБГ, але, наприклад, у зв'язку з порушенням своїми батьками норм законодавства про громадянство країни походження, *de facto* є нею, оскільки не може користуватися захистом країни походження через те, що немає документів, що посвідчують її зв'язок із країною походження, та немає надії їх отримати у перспективі, оскільки без документів, що посвідчують особу, не може виїхати до країни походження. Зазначені особи часто також не мають коштів на виїзд до країни походження та перебування там протягом часу, необхідного для встановлення їх громадянства.

Іншим правовим інструментом, який призначений для документування права на перебування в Україні іноземців та ОБГ, які не можуть бути видворенні з території України, є право на отримання особами, чие видворення до спливу граничного строку утримання у Пункті тимчасового перебування іноземців (ПТПП) було неможливим, посвідки на тимчасове перебування на території України терміном дії до 1 року, пе-

³ Див. серед інших рішення ЄСПЛ: від 02 серпня 2001 року у справі *Boultif v. Switzerland*, заява № 54273/00; від 23 червня 2008 року у справі *Maslov v. Austria*, заява № 1638/03, від 02 вересня 2012 року у справі *Kaushal and Others v. Bulgaria*, заява № 1537/08; від 15 лютого 2011 року у справі *Geleri v. Romania*, заява № 33118/05.

⁴ Див. серед інших рішення ЄСПЛ: від 15 січня 2007 року у справі *Sisojeva and Others v. Lithuania*, заява № 60654/00; від 26 червня 2012 року у справі *Kuric and Others v. Slovenia*, заява № 26828/06.

редбачене ч. 17 ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Втім, цей інструмент не можна вважати адекватним підходом для врегулювання проблеми «завислих мігрантів» хоча б тому, що утримання іноземців в ПТПІ в якості інструменту забезпечення їх видворення суперечить вимогам Статті 5 ЄКПЛ.

На виконання вимог Статті 8 ЄКПЛ щодо документування іноземців та осіб без громадянства, які не можуть бути вислані, в тому числі через наявність в них тісних особистих та сімейних зв'язків із країною-учасницею Конвенції, законодавством європейських країн і передбачено так званий «гуманітарний статус» або «дискреційний дозвіл на перебування», як він зветься у Великобританії.

Втім, у вітчизняному законодавстві не існує такого спеціального статусу, що нівечить долі людей та їх родин, які часто не з власної волі опинилися у такому скрутному становищі; створює підґрунтя для порушення Україною своїх конвенційних зобов'язань, виводить таких людей з поля зору правоохоронних органів, а також вилучає їх статки з легального економічного обігу. Крім цього, Закон України «Про статус іноземців та осіб без громадянства», Закон України «Про громадянство України» та підзаконні акти, прийняті на їх виконання, фактично не передбачають процедури встановлення статусу ОБГ.

Оформлення посвідчення ОБГ для виїзду за кордон, що передбачена п. 7 Положення про посвідчення ОБГ для виїзду за кордон, затвердженого постановою КМ України № 610 від 07 серпня 1995 року, передбачено тільки для ОБГ, які на законних підставах перебувають в Україні, що на практиці означає, що така особа має якісь документи, що посвідчують її особу. Оскільки ОБГ не має громадянства чи підданства, у нього *a priori* відсутні актуальні документи, що підтверджують його особу. У кращому випадку у таких осіб зберігається метрична довідка про народження, з якої не вбачається наявність законних підстав для перебування на території України.

Таким чином, ОБГ, що волею долі опинилася на території України, знаходиться у замкненому колі — у неї відсутні документи, що посвідчують її особу, відповідно вона не може перебувати на території України на законних підставах, відповідно вона не може отримати визнання Україною в якості ОБГ.

Міжнародне законодавство з питань ОБГ, чинне для України, складається з Конвенції про статус апатридів 1954 року та Конвенції про скорочення випадків без громадянства 1961 року. Обидві Конвенції набули чинності для України у червні 2013 року. Згідно положень ст. 33 Конвенції про статус апатридів, Договірні Держави, наскільки це можливо, сприяють асиміляції та натуралізації апатридів. Зокрема, вони роблять все від них залежне для прискорення процедур стосовно натуралізації і можливого зменшення пов'язаних із ними зборів і витрат. Втім, в Україні положення ст. 33 Конвенції про статус апатридів залишаються нереалізовані.

3. ЗАТРИМАННЯ ТА УВ'ЯЗНЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОБГ

Закон України «Про статус іноземців та осіб без громадянства» та підзаконні акти, прийняті на його виконання, не передбачають заходів забезпечення виконання рішення про примусове видворення, альтернативних до затримання і поміщення

до пунктів тимчасового перебування іноземців та ОБГ. Таким чином, правозастосовна практика обмежена законодавчим примусом автоматично позбавляти іноземця свободи на строк до 12 місяців із метою його видворення з території України незалежно від особистої ситуації такої особи, наявності в нього сім'ї на території України тощо.

Така практика прямо суперечить статті 5 ЄКПЛ⁵, а також статті 29 Конституції України, яка вказує на те, що свобода й особиста недоторканість особи є особливою цінністю, і що ніхто не може бути позбавлений свободи інакше як за вмотивованим рішенням суду. За відсутності законодавчо прописаного вибору процедура затримання осіб є автоматичною і позбавленою будь-яких гарантій.

Це також прямо суперечить настановам ст. 15 Директиви 2008/115/ЄС⁶, яка вказує на те, що держави-члени можуть затримувати громадянина третьої держави з метою підготовки видворення останнього, коли в певному конкретному випадку неможливо ефективно застосувати інші, більш м'які заходи впливу. Так само, принцип 6.1, що міститься у Двадцяти керівних принципах стосовно примусового повернення від 04 травня 2005 року, передбачає, що особа може бути позбавлена волі з метою видворення, якщо таке видворення виконується у відповідності до процедури, передбаченої законом, та у разі якщо після докладного вивчення необхідності такого позбавлення волі в кожному конкретному випадку, влада приймаючої сторони дійшла висновку, що рішення про видворення не може бути ефективно забезпечено шляхом застосування заходів, не пов'язаних із позбавленням волі, тобто таких як системи спостереження та контролю, застава та інше.

Більш того, невідповідним Конституції України є сам метод позбавлення осіб волі. Так, ст. 29 Конституції визначає, що особу може бути позбавлено волі виключно на підставі рішення суду. Проте затримання особи та поміщення її відбувається за адміністративним рішенням міграційного органу, оскільки згідно законодавства, суди позбавлені юрисдикції в цьому питанні⁷.

Окремим проблемним питанням є відсутність законодавчої процедури перегляду законності та тривалості затримання особи. Так, особи затримуються на 12 місяців і не мають права на перегляд законності тримання їх під вартою, що є прямим порушенням частини 4 статті 5 ЄКПЛ⁸.

⁵ Див. рішення ЄСПЛ від 04 квітня 2000 року у справі *Vitold Litva v. Poland*, заява № 26629/95 та рішення ЄСПЛ від 05 квітня 2011 року у справі *Rahimi v. Greece*, заява № 8867/08: «Затримання особи є такою серйозною мірою [позбавлення волі], яка виправдана тільки в ситуації, де інші, менш жорсткі заходи, були розглянуті і визнані недостатніми для захисту індивідуальних або суспільних інтересів, які могли б зажадати, щоб особа містилося під вартою. Необхідно, щоб позбавлення волі не виключно здійснювалося відповідно до національного законодавства, але і було необхідним в світлі гарантій статті 5 Конвенції».

⁶ Див. Директиву 200/15/ЄС від 16 грудня 2008 року «Про загальні стандарти та процедури, які підлягають застосуванню в державах-членах до повернення громадян третіх держав».

⁷ Див. інформаційний лист ВАСУ від 16 липня 2013 року за № 986/12/13-13 «...оскільки законодавством не встановлено право суб'єктів владних повноважень на звернення до суду з вимогами про затримання іноземця чи особи без громадянства і адміністративним судам не надано компетенції щодо вирішення таких справ, то у разі подання такого позову адміністративний суд повинен відповідно до пункту 1 частини першої статті 109 КАС України відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі або згідно з пунктом 1 частини першої статті 157 КАС України закрити провадження у справі».

⁸ Див. рішення ЄСПЛ від 28 жовтня 2010 року у справі *Molodorych v. Ukraine*: «Можливість ініціювати процедуру перегляду законності тримання під вартою має бути надана незабаром після того, як особа взята під варту і, якщо необхідно, через розумні проміжки часу після цього».

В контексті затримання громадян третіх держав та осіб без громадянства існує проблема у вигляді правового вакууму стосовно затримання в пунктах пропуску через державний кордон осіб, яких не було допущено на територію України.

Українське законодавство не мало і не має на цей момент необхідних процесуальних гарантій забезпечення основних прав людини стосовно категорії осіб, яким було відмовлено у в'їзді на територію України і не регулює правовий статус тих, хто були затримані з метою запобігання несанкціонованого в'їзду.

Єдина стаття законодавства, яка згадує про таких осіб, є ч. 2 ст. 14 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», який встановлює наступне: «Іноземці та особи без громадянства в разі незаконного перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України затримуються та в разі, якщо порушення ними законодавства України не передбачає кримінальної відповідальності, повертаються до країни попереднього перебування у встановленому порядку».

Проте вказана норма не регулює порядок утримання таких осіб, місце утримання, гарантії прав таких осіб, максимальний строк утримання тощо. Таким чином у законодавстві з цього приводу існує прогалина.

При цьому порядок їх затримання процесуально не закріплено, і за практикою, особа затримується без складання жодних документів чи ухвалення будь-якого рішення, в результаті чого таке затримання у пункті пропуску є свавільним та незаконним у контексті частини 1 статті 5 ЄКПЛ⁹.

4. ПРАВА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

Існує певна колізія між нормами п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», згідно з якими довідка про звернення за захистом в Україні (Довідка) — це документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (Заява), і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України, та нормами ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», у якій наведений виключний перелік документів, які посвідчують особу, серед якого відсутня Довідка.

При цьому слід враховувати усталену практику органів ДМС України, які при прийнятті Заяви відбирають національний паспорт шукача притулку, лише одна ця процедура тягне низку ускладнень — після цього особі важко отримати його протягом часу його дії, наприклад, для реєстрації актів громадського стану; після закінчення

⁹ Див. §95 рішення ЄСПЛ від 12 лютого 2009 року у справі *Nolanand K. v. Russia*, заява № 2512/04, та §45 рішення ЄСПЛ від 27 листопада 2003 року у справі *Shamsa v. Poland*, заяви №№ 45355/99 та 45357/99.

строку дії національного паспорту шукач притулку не має можливості поновити строку його дії в посольстві країни походження; *de facto* особа у статусі шукача притулку позбавлена можливості у повному обсязі користуватися своїми правами.

Окрім того, Законом передбачений нелогічний та відверто бюрократичний порядок видачі Довідки та продовження строку її дії. Так, наприклад, у випадку відмови у прийнятті Заяви, шукачеві притулку Довідка видається, тільки якщо він оскаржує таку відмову. По-перше, не всі шукачі притулку (особливо, які не володіють ані українською, ані російською мовами) розуміють саму можливість оскарження такої відмови. По-друге, на оскарження відмови дається лише 5 днів; шукачеві притулку видається на руки лише повідомлення про відмову у зверненні за захистом, а не сам наказ територіального органу ДМС України про відмову; за ці 5 днів шукач притулку повинен знайти юриста, який допоможе йому скласти та подати адміністративний позов, фактично не знаючи причин відмови у прийнятті Заяви.

У подальшому, строк дії Довідки продовжується на час оскарження тільки за умови надання шукачем притулку доказів розгляду справи у суді (судові повістки, ухвали та постанови суду, апеляційні та касаційні скарги з доказами їх подання до суду), у той самий час, як працівники цього ж органу ДМС України беруть участь у судових засіданнях, та в них наявна інформація про стан розгляду справи. До того ж, строк дії Довідки продовжується лише на 1 місяць, що явно не вистачає для розгляду справи у суді і шукач притулку фактично кожний місяць повинен з'являтися до територіального органу ДМС України для продовження дії Довідки.

При цьому, наприклад Управління у справах біженців Головного управління ДМС України у місті Києві (де приймаються заяви шукачів притулку, зберігаються їх особові справи, з ними проводяться співбесіди, видаються Довідки та продовжується строк їх дії) та саме Головне управління ДМС України (де знаходиться печатка, яка має ставитися на всі документи — повідомлення, копії наказів та, головне — на напис про продовження дії Довідки) знаходяться за різними адресами, а тому часто шукачі притулку вимушені чекати 1–2 дні на продовження строку дії своєї Довідки, живучи в цей час взагалі без жодного документу.

У випадку прийняття Заяви, шукачеві притулку видається довідка строком дії на 1 місяць протягом, якого приймається рішення про оформлення чи відмову в оформленні документів за його Заявою. Якщо у подальшому орган ДМС України ухвалить наказ про відмову у оформленні документів, шукач притулку також матиме право оскаржити його протягом 5 днів за такою самою процедурою, недоліки якої вже описані вище. Якщо ж прийнято рішення про оформлення документів, то шукачеві притулку Довідка продовжується щомісячно, у той час як на практиці процедура оформлення документів та прийняття рішення про визнання біженцем або собою, яка потребує додаткового захисту, або відмову у цьому, займає від 6 місяців до 1 року. Тобто, *de facto*, це означає, що шукач притулку вимушений кожні два місяці звертатися до органу ДМС з проханням поновити строк дії його Довідки.

Окремою проблемою є інтеграція шукачів притулку у життя приймаючої країни. Так, чинне національне законодавство, незважаючи на те, що шукачі притулку є особливо-вразливою категорією населення, яка потребує особливого соціального захисту, не тільки не передбачає надання будь-якої соціальної допомоги з боку держави, а й фактично позбавляє шукачів притулку можливості доступу до легального пра-

цевлаштування, що могло б дозволити їм забезпечити принаймні свої базові потреби самостійно і навіть зробити внесок у розвиток економіки України через сплату податків, обмежуючи їх доступ до ринку праці вимогою одержання їх роботодавцем дозволу на використання праці іноземців.

Крім того, для шукачів притулку фактично неможливим є одержання ідентифікаційного коду, необхідного для здійснення будь-якої економічної діяльності на території України, оскільки, як вже було наголошено вище, Довідка, якою документуються шукачі притулку в Україні, не визнається документом, що посвідчує особу, тож не може бути підставою для видачі ідентифікаційного коду, у той час як паспортні документи здаються на весь час процедури визначення їх статусу до відповідних територіальних органів ДМС України, а можливості і процедури їх видачі на руки шукачам притулку навіть в цілях оформлення ідентифікаційного коду, реєстраційних документів тощо, національним законодавством не передбачено. Як вже було наголошено вище, переважну більшість часу розгляду їх заяви, шукачі притулку в Україні мають документ, термін дії якого складає лише один місяць¹⁰.

У той самий час, для того, щоб прийняти шукача притулку на роботу, легально оформивши відповідний дозвіл, роботодавець має щонайменше за 15 днів до звернення із заявою про оформлення дозволу на використання праці іноземців та осіб без громадянства подати територіальному органу Державної служби зайнятості інформацію про попит на робочу силу (вакансії), на підставі чого цим органом здійснюється сприяння у працевлаштуванні громадян України. Після подання роботодавцем заяви про оформлення відповідного дозволу спливає певний час для його оформлення, що у поєднанні з терміном дії довідки в 1 місяць робить легальне працевлаштування шукачів притулку майже неможливим.

Крім вищезазначених проблем існує третя велика проблема, пов'язана як із Довідкою, так і з посвідченням біженця та посвідченням особи, яка потребує додаткового захисту.

Положення ч. 1 ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» зобов'язують як шукачів притулку, так і визнаних біженців протягом 10 днів після зміни місця проживання зареєструватися за новою адресою у встановленому цим законом порядку. Проблема полягає у тому, що згідно положень ч. 2 ст. 6 Закону, ці особи мають подати документи, що підтверджують їх право проживання у житлі. На практиці такі особи вимушені орендувати житло без оформлення договорів, не кажучи вже про надання згоди власником житла на реєстрацію чужинця у його приміщенні. Якщо ж у шукача притулку чи біженця є неповнолітні діти або перспектива їх появи, то власник житла у жодному разі не надасть своєї згоди на реєстрацію їх місця проживання, щоб не наражати себе на небезпеку застосування положень Закону України «Про охорону дитинства», які гарантують право дитини на житло.

¹⁰ Див. Наказ МВС України від № 649 від 07 вересня 2011 року «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.

Таким чином штучно створюється ситуація, коли переважна більшість шукачів притулку та навіть визнаних біженців не може зареєструвати місце свого проживання внаслідок надмірної бюрократизації загальної процедури та упередженого ставлення орендодавців, через що іноземці несуть адміністративну відповідальність за ст. 203 КУпАП України.

У цей самий час положення п. 2.4. «Свобода пересування в межах України» Блоку 4 «Зовнішні зносини та фундаментальні права» Плану дій з лібералізації візового режиму між Україною та ЄС вимагають перегляду законодавчих та регуляторних заasad здійснення процедур реєстрації та зняття з реєстрації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України, з метою уникнення необґрунтованих обмежень або зобов'язань щодо їхньої свободи пересування в межах України, зокрема стосовно умов законного проживання без реєстрації місця проживання чи заходів, які вживаються у випадку, коли особа не дотрималась вимог щодо реєстрації, а також щодо відповідальності осіб, які винаймають житло.

Ще однією проблемою є невідповідність практики органів ДМС України положенням ст. 14 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», згідно з якими статус біженця дає особі рівні права та обов'язки з громадянами України та право постійного проживання в Україні, ч. 11 ст. 10 цього закону, згідно з якими посвідчення біженця видається раз на 5 років та положенням п. 7 Положення про посвідчення біженця, затвердженого Постановою КМ України № 202 від 14 березня 2012 року, згідно з якими, посвідчення видається територіальним органом строком на п'ять років. На практиці ж органи ДМС України змушують визнаних біженців продовжувати дію посвідчення щорічно без жодних на те законних підстав.

З нашої точки зору, необґрунтованим і упередженим є як однорічний строк дії посвідчення біженця, який був передбачений попередніми нормативними актами, так і п'ятирічний, у той час, як паспорт громадянина України має лише логічно обумовлені особливості своєї безстрокової дії — вклеювання фотографій по досягненні 25-річного та 45-річного віку.

5. ВИСНОВКИ

Для приведення національного законодавства та правозастосовної практики до міжнародних стандартів, Україні терміново потрібно зробити наступні кроки для захисту прав іноземців та ОБГ:

1. Внести зміни до Закону України «Про статус іноземців та осіб без громадянства», доповнивши його положеннями про спеціальний «гуманітарний статус» тих іноземців та ОБГ, які хоча й перебувають на території України без законних підстав, але внаслідок наявності у них сталого зв'язку з Україною, або неможливості їх депортувати у країну походження, при відсутності підстав для визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, з метою документування їх перебування на території України як для захисту їх прав, так і для ефективного контролю з боку держави.

2. Внести зміни до Закону України «Про громадянство України» щодо надання громадянства України ОБГ, які мешкають на території України більше 1 календарного року у спрощеному порядку, дозволивши ОБГ підтверджувати мешкання на території України будь-якими доступними для них засобами, зокрема, але не виключно: показаннями свідків, довідками підприємств, установ та організацій всіх форм власності, громадських організацій, розрахунковими документами та таке інше.

3. Нормативно врегулювати порядок визнання статусу ОБГ.

4. Нормативно врегулювати порядок, строки та умови затримання та ув'язнення іноземців та ОБГ з метою видворення, з урахуванням вимог спеціального законодавства щодо шукачів притулку в Україні.

5. Передбачити застосування до іноземців та ОБГ, які затримані з метою видворення, заходів забезпечення рішення про видворення, не пов'язаних з позбавленням волі.

6. Запровадити процедуру періодичного перегляду рішень про затримання та ув'язнення іноземців та ОБГ з метою видворення.

7. Нормативно врегулювати порядок, строк та умови затримання та ув'язнення іноземців та ОБГ, яких не було допущено на територію України.

8. Нормативно врегулювати порядок та строки передачі Державною прикордонною службою України тих іноземців та ОБГ, яких не було допущено на територію України, але які заявили про пошук міжнародного захисту в Україні та висловили намір звернутися із відповідною заявою до відповідного територіального органу ДМС України.

9. Включити довідку про звернення за захистом в Україні до переліку документів, які посвідчують особу, що міститься у ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Встановити строк дії довідки у 6 місяців, з можливістю її продовження на такий самий строк.

10. Скасувати вимогу про одержання роботодавцем дозволу на працевлаштування шукачів притулку в Україні.

11. Виключити з Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» такі стадії розгляду заяви, як відмова у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та відмова в оформленні документів за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Заява про визнання біженцем має бути автоматично прийнята та згідно неї автоматично мають бути оформленні всі необхідні документи для прийняття законного та обґрунтованого рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або про відмову у такому визнанні.

12. Скасувати адміністративну відповідальність за ст. 203 КУпАП за nereєстрацію або несвоечасну реєстрацію місця проживання на території України. Внести зміни до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» про декларативність реєстрації місця проживання (зі слів власника документу, що посвідчує особу), виключивши обов'язковість подання документів, що посвідчують право користування житлом, одночасно виключивши з чинного національного законодавства усі зв'язки реєстрації місця проживання з майновими правами, принаймні для шукачів притулку та визнаних біженців.

XVII. ПРАВА ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

13. Внести зміни до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та підзаконні нормативні акти, які було прийнято для реалізації його положень, щодо строку дії посвідчення біженця у 5 років, зробивши його безстроковим так само, як і паспорт громадянина України, за умови вклеювання фотографій по досягненні 25-річного та 45-річного віку.

14. Внести зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та запровадити надання безоплатної правової допомоги шукачам притулку в Україні та визнаним біженцям вже з 01 січня 2015 року. Одночасно внести до кваліфікаційних вимог до працівників підрозділів ДМС України у справах біженців обов'язкову вимогу володіння іноземними мовами, насамперед англійською та французькою, як мовам міжнародного спілкування.

XVIII. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

На відміну від попереднього, у 2014 році військова сфера зазнала значних змін, як у теоретичній площині, так і у практичній. Йдеться, перш за все, про утворення нових державних інституцій у сфері захисту інтересів держави, оборони, національної безпеки (наприклад, Національна гвардія України; військові прокуратури; міжвідомча робоча група з вивчення можливих шляхів захисту інтересів держави у вирішенні питання правонаступництва щодо зовнішнього боргу та активів колишнього СРСР; Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції; Комітет з питань застосування санкцій до осіб, що підтримують та фінансують тероризм в Україні та ін.) та ліквідацію старих (наприклад, Рада експертів з питань українсько-російських відносин; Комітет з питань реформування правоохоронних органів та ін.), йдеться про внесення змін та доповнень до базових нормативно-правових актів у військовій сфері (наприклад, зазнали змін Закони України «Про військовий обов'язок та військову службу»; «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»; «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та ін.), що стосуються військової сфери та прийняття нових законодавчих актів (наприклад, Закони України «Про Національну гвардію України», «Про очищення влади», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», Указ Президента України «Про часткову мобілізацію» та ін.), які повністю змінюють існуючий раніше порядок проходження військової служби у нашій державі. На сьогоднішній день, як ніколи, об'ємний масив питань військової сфери потребує висвітлення, обговорення та винесення рекомендацій стосовно сучасного стану військової сфери та шляхів подальшого правового регулювання.

Важливо відмітити рішення щодо повернення раніш реорганізованих військових прокуратур, у зв'язку з чим відбувається призов на військову службу працівників прокуратур, що здійснювали нагляд за дотриманням законодавства у воєнній сфері. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур. Чинним законодавством передбачено, що в силу виключних обставин на певних адміністративно-територіальних одиницях функції органів прокуратури можуть

¹ Розділ підготовлений Є. Григоренком, доцентом кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

покладатися на військові прокуратури, утворення та ліквідація яких, а також визначення їх статусу, компетенції і штатів здійснюється Генеральним прокурором України. Указом Президента України від 22 вересня 2014 року наразі затверджено 12 посад у Головній військовій прокуратурі, 13 посад у військовій прокуратурі регіону та 14 посад у військовій прокуратурі гарнізону.

Слід констатувати, що в умовах сьогодення питання про те, чи є повернення України до функціонування військових прокуратур позитивним кроком вперед, є таким, що потребує ретельного аналізу, вивчення переваг та недоліків функціонування таких інституцій.

Одночасно відбувається підвищення громадської активності у сфері фінансової, матеріальної, моральної та іншої підтримки українських військ. Так, офіційний сайт Міністерства оборони України зазначає, що станом на 29 жовтня 2014 року в межах акції «Підтримай Українську армію» на рахунки Міністерства оборони України як допомога Збройним Силам України від юридичних і фізичних осіб надійшло 150,707 мільйона гривень. З цієї суми 139,093 мільйона гривень — грошові перекази на матеріально-технічне, решта — на медичне забезпечення Збройних Сил України. За допомогою дзвінків на єдиний мобільний номер «565» на підтримку Української армії перераховано 36,659 мільйона гривень (усі — на матеріально-технічне забезпечення Збройних Сил України). Крім того, на рахунки Міноборони надійшло 154,7 тисячі доларів США, 77,8 тисячі євро, 5,3 тисячі чеських крон, 450 канадських доларів, 140 швейцарських франків, 11,5 тисяч польських злотих. Всього продано іноземної валюти в гривневому еквіваленті 3 млн. 137,1 тисячі гривень.

Із змінами 2014 року військова служба в Україні поділяється на строкову військову службу; військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період; військову службу за контрактом осіб рядового складу; військову службу за контрактом осіб сержантського і старшинського складу; військову службу (навчання) курсантів вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки; військову службу за контрактом осіб офіцерського складу та військову службу за призовом осіб офіцерського складу.

Слід відмітити, що у 2013 році не було ухвалено Закону України «Про чисельність Збройних Сил України на 2013 рік». Такий закон відсутній по сьогоднішній день. Про ухвалення аналогічного Закону на 2014 рік взагалі не йдеться. Разом із тим, ситуація, яка склалась в Україні, викликає нагальну потребу не лише у вирішенні проблем забезпечення нагальних потреб Збройних Сил України та інших військових формувань, але й у проведенні широкомасштабної, комплексної реформи воєнної сфери, тобто того, що потрібно було зробити давно. З правової точки зору є велика потреба в комплексному реформуванні чинного законодавства з цієї сфери, яке є непослідовним та застарілим.

В якості позитивних законодавчих ініціатив слід вказати на новий Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які брали участь в антитерористичній операції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413. Відповідно до нього статус учасника бойових дій надається

не лише персоналу ЗСУ та правоохоронних органів, але й працівникам підприємств, установ та організацій, які залучалися до проведення антитерористичної операції.

В попередніх доповідях з прав військовослужбовців ми неодноразово звертали увагу на необхідність підвищення бойової майстерності, рівня підготовки і професіоналізму військовослужбовців, розглядаючи це як важливий засіб дотримання їх конституційних прав. За роки незалежності військовослужбовці Збройних Сил отримували досвід переважно у міжнародних миротворчих операціях, чого виявилось недостатньо. Хід проведення АТО наочно показав, що відсутність належної якості та кількості бойових навчань у мирний час призвела до суттєвих втрат особового складу під час бойових дій. За даними РНБО, станом на 11 листопада 2014 року у зоні АТО загинули 1052 військовослужбовців та 4049 були поранені. Ще близько 400 осіб вважаються зниклими безвісти, 399 перебувають у полоні. Право користуватися пільгами отримали 1762 члени сімей загиблих учасників АТО.

Такий стан речей став однією з причин пікетування матерями та дружинами військовослужбовців, що перебувають у зоні АТО, з вимогами ротації військовослужбовців та припинення воєнних дій узагалі. Були навіть факти перекривання транспортних артерій з метою щоб їхні вимоги були почуті владою. Питання полягає у тому, що у межах проведення АТО стало відомо про найрізноманітніші порушення прав військовослужбовців, зокрема, погане матеріальне забезпечення, проблеми із озброєнням, паливом, військовою технікою та навіть відсутність належної їжі та теплих речей. Щодо постачання військ, то має місце незбалансований підхід, за якого одні підрозділи забезпечені майже всім необхідним, а деякі не мають елементарних речей. Таке грубе порушення конституційного принципу рівноправності призводить до важких наслідків. Безперечно, це пов'язано з тим, що забезпечення військ відбувається з різних джерел (державне забезпечення, допомога волонтерських організацій, підприємців тощо). Проте держава не має права залишати жодного військовослужбовця без належного забезпечення та соціального захисту (ч. 5 ст. 17 Конституції України).

Реакцією на складну ситуацію стало рішення РНБО України «Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки» від 4 листопада 2014 року, уведене у дію указом Президента України 880/2014. Зазначеним рішенням було встановлено низку заходів, серед яких слід вказати перегляд норм речового та продовольчого забезпечення особового складу з урахуванням виявлених під час проведення АТО реальних потреб; підвищення боєздатності з'єднань і частин Збройних Сил України та Національної гвардії України; забезпечення роботи з пошуку, доставки та ідентифікації тіл загиблих військовослужбовців і співробітників правоохоронних органів.

Викладене свідчить, що ці перелічені заходи до цього часу вжиті не були зовсім або вживалися абсолютно неналежним чином. Це дозволяє констатувати, що Збройні Сили та інші військові формування, а також державний апарат в цілому до таких випробувань був неготовий, що знайшло свій відбиток у тих порушеннях прав військовослужбовців, які мали місце на момент проведення АТО, у тому числі й права на життя.

2. СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Стан соціального захисту військовослужбовців головним чином впливає на процес належного проходження військової служби та виконання своїх функціональних обов'язків. Якщо соціальні гарантії, що встановлені для військовослужбовців законодавством, не забезпечуються, то відбувається порушення їх конституційних прав і свобод. Якщо попередні роки характеризуються застарілим законодавством та недостатнім фінансуванням Збройних Сил України, то у 2014 році органами влади було ухвалено великий перелік нормативно-правових актів у сфері забезпечення соціального захисту, при цьому, на жаль, кожен з них у своїй частині та на певний відсоток є недосконалим, а деякі з них скоріше нагадують профанацію соціального захисту військовослужбовців, ніж його забезпечення.

Кабінет Міністрів України постановою «Про деякі питання забезпечення житлом військовослужбовців та їх сімей» від 23 вересня 2014 року постановив виділити головним розпорядникам бюджетних коштів 5089,23 тисяч гривень на закупівлю житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичних операціях, заходах, пов'язаних із забезпеченням правопорядку на державному кордоні, відбиттям збройного нападу на об'єкти, що охороняються військовослужбовцями, звільненням таких об'єктів у разі захоплення або спроби насильницького заволодіння зброєю, бойовою та іншою технікою, а також військовослужбовців, які отримали пошкодження хребта або втратили кінцівки під час здійснення зазначених заходів, у тому числі: Вінницькій обласній державній адміністрації — 214,5 тис.; Волинській обласній державній адміністрації — 493,4 тис.; Дніпропетровській обласній державній адміністрації — 214,5 тис.; Житомирській обласній державній адміністрації — 461,2 тис.; Запорізькій обласній державній адміністрації — 461,2 тис.; Київській обласній державній адміністрації — 466,54 тис.; Кіровоградській обласній державній адміністрації — 493,4 тис.; Луганській обласній державній адміністрації — 493,4 тис.; Львівській обласній державній адміністрації — 954,53 тис.; Полтавській обласній державній адміністрації — 311,03 тис.; Сумській обласній державній адміністрації — 525,53 тис. гривень.

Проте, враховуючи реалії сьогодення, виділення бюджетних коштів у розмірі 5089,23 тисяч гривень на закупівлю житла є не те що недостатньою та замалою сумою, а від самого початку неможливою для закупівлі житла. Таке виділення коштів жодним чином не можна назвати реалізацією соціального захисту.

Цією ж Постановою Міністерству оборони та Адміністрації Державної прикордонної служби належить спрямувати 73 102 тис. гривень на завершення у 2014 році капітального будівництва та реконструкції об'єктів житлового та комунального призначення з високим ступенем готовності для забезпечення житлом військовослужбовців, у тому числі: Міністерству оборони — 41 600 тис.; Адміністрації Державної прикордонної служби — 31 502 тис. гривень.

Дещо раніше Кабінет Міністрів України затверджує Постанову «Про Порядок та умови виплати одноразової грошової допомоги у разі звільнення військовослужбовцям, призваним на військову службу за призовом у зв'язку з мобілізацією» від 17 вересня 2014 року, якою встановлює, що військовослужбовцям, які були призвані

на військову службу за призовом у зв'язку з мобілізацією та звільняються із служби після прийняття рішення про демобілізацію (крім військовослужбовців строкової військової служби), виплачується одноразова грошова допомога в розмірі 4% місячного грошового забезпечення за кожний повний календарний місяць служби, але не менш як 25% місячного грошового забезпечення. Військовослужбовцям виплата допомоги здійснюється за період служби за призовом у зв'язку з мобілізацією з дня їх призову на службу без урахування періоду попередньої військової служби, на якій вони перебували у мирний час, за винятком тих осіб, які у разі звільнення з військової служби у мирний час не набули права на отримання грошової допомоги.

Також встановлено, що розмір допомоги обчислюється з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 року «Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їхніх сімей». Однак одразу Уряд України встановив обмеження щодо реалізації зазначених положень, які проявляються у тому, що військовослужбовцям у разі звільнення з військової служби за службовою невідповідністю, у зв'язку з позбавленням військового звання, у зв'язку з обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, допомога не виплачується.

За схемою посадових окладів осіб офіцерського складу за основними типовими керівними посадами територіальних підрозділів, закладів, установ та організацій Держспецзв'язку та осіб офіцерського складу Держспецзв'язку за основними типовими посадами, які мають наскрізний характер установлені такі оклади: начальник: територіального підрозділу, закладу, установи, організації — 1990 грн.; начальник: відділу, групи вузлів зв'язку — 1400–1600 грн.; начальник: сектору (відділення), вузла зв'язку — 1350–1400 грн.; старші: інженер, офіцер, фахівець сфери захисту інформації, інші професіонали — 1000–1100 грн.; інженер, офіцер, фахівець сфери захисту інформації, інші професіонали — 800–900 грн.

Певною гарантією соціального забезпечення військовослужбовців є норма про те, що військовослужбовцям, які тимчасово вибули з військових частин зі збереженням посад за місцем служби, виплата винагороди не припиняється в разі вибуття: у відпустку зі збереженням грошового забезпечення — за час перебування у відпустці; на лікування — за час перебування на лікуванні (за період, коли їм виплачувалося грошове забезпечення) та за час звільнення від виконання службових обов'язків у зв'язку з хворобою; у службове відрядження одиночним порядком, у тому числі на збори, курси, навчання, або в складі підрозділу — за час перебування у відрядженні.

Також і в особливий період виплата винагороди зберігається військовослужбовцям (за період, коли їм виплачується грошове забезпечення), які: евакуйовані внаслідок поранень, через хворобу до закладів охорони здоров'я та у зв'язку з цим виключені зі списків особового складу військових частин. У таких випадках виплата винагороди зберігається до дня вступу до виконання обов'язків за новою посадою, на яку він призначений після закінчення лікування (або до дня виключення зі списків особового складу у зв'язку зі звільненням з військової служби); захоплені в полон або заручниками, а також інтерновані в нейтральні держави або безвісно відсутні.

Наказом Управління державної охорони України був затверджений Порядок виплати винагороди за безпосередню участь в антитерористичних операціях військовослужбовцям Управління державної охорони України від 19 вересня 2014. Таку винагороду отримують військовослужбовці, які безпосередньо брали участь в антитерористичних операціях, здійсненні заходів із забезпечення правопорядку на державному кордоні, відбиття збройного нападу на об'єкти, що охороняються військовослужбовцями, звільнення цих об'єктів у разі захоплення або спроби насильного заволодіння зброєю, бойовою та іншою технікою, а також за час перебування на стаціонарному лікуванні в закладах охорони здоров'я у зв'язку з пораненнями (контузіями, травмами, каліцтвами), отриманими під час участі у зазначених операціях і заходах, починаючи з 01 травня 2014 року.

Винагорода виплачується у розмірі 100% місячного грошового забезпечення, але не менше ніж 3000 гривень у розрахунку на місяць. При цьому одноденний розмір винагороди визначається шляхом ділення розміру місячного грошового забезпечення (але не менше ніж 3000 гривень) на кількість календарних днів у місяці. Якщо у період участі в антитерористичних операціях або перебування на стаціонарному лікуванні у військовослужбовця Управління відбулися зміни розмірів посадового окладу, окладу за військове звання та щомісячних додаткових видів грошового забезпечення, розмір винагороди визначається з урахуванням нових розмірів за кожним із видів грошового забезпечення з дня, з якого відбулися відповідні зміни.

Хоча за останній рік сфера соціального забезпечення військовослужбовців суттєвим чином зазнала змін, але такі зміни скоріше стосуються кількісної площини, а не якісної. Слід також зауважити, що значна кількість прийнятих нормативно-правових актів у сфері соціального забезпечення військовослужбовців не відповідає рівню життя сьогодні та тим затратам (моральним, духовним, психічним, психологічним, фізичним), які військовослужбовці віддають, захищаючи свою Вітчизну.

3. ПРОБЛЕМА КОРУПЦІЇ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

Правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень регулюються Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. Серед суб'єктів, на які поширюється дія зазначеного Закону, законодавець виокремлює військових посадових осіб Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби.

Позитивним кроком є введення до законодавчого регулювання процесу спеціальної перевірки відомостей, що подані особисто особами, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством. Така спеціальна перевірка має певні обмеження щодо громадян. Вона не проводиться щодо: громадян, які призиваються на військову службу за призовом осіб офіцерського складу та на військову службу за призовом під

час мобілізації, на особливий період, або залучаються до виконання обов'язків за посадами, передбаченими штатами воєнного часу.

За інформацією Міністерства оборони,² заходи щодо запобігання та виявлення корупції проводяться з урахуванням суспільно-політичної ситуації в Україні та виконання завдань Збройних Сил України в особливий період. З метою ефективного використання благодійних коштів та матеріальних цінностей, які отримуються військовими частинами, проводяться заходи контролю за своєчасним оприбуткуванням та цільовим використанням придбаного майна. Здійснюється контроль за усуненням корупційних схем, виявлених за результатами антикорупційного аналізу діяльності Міністерства оборони України у сферах відчуження та реалізації військового майна, закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, утилізації компонентів ракетного палива та ракет і боєприпасів, постачання до Збройних Сил України пально-мастильних матеріалів та котельного палива, забезпечення речовим майном, орендних відносин.

Протягом першого півріччя 2014 року здійснено аналіз результатів аудитів військових представництв Міністерства оборони України з питань стану збереження активів та управління державним майном. Контрольними заходами виявлено низку корупціогенних факторів (існуючих схем) у сферах закупівлі та ремонту озброєння і військової техніки, утилізації боєприпасів, переробки виробів із вмістом дорогоцінних металів, розроблено пропозиції щодо їх мінімізації.

У січні 2014 року опрацьовано питання щодо викриття можливих корупційних механізмів у сфері лазне-прального забезпечення Збройних Сил України. Попереджено можливе нанесення збитків економічним інтересам МО України на суму понад 2,3 млн. гривень.

На виконання Постанови Кабінету Міністрів від 04 вересня 2013 року «Питання запобігання та виявлення корупції» в Міністерстві оборони України та Генеральному штабі Збройних Сил України, а також на підприємствах, що входять до сфери управління Міністерства оборони створено підрозділи (визначено особи), відповідальні за проведення заходів з питань запобігання та виявлення корупції. У січні 2014 року з особовим складом таких підрозділів проведено установчу нараду та надано комплект навчально-методичних матеріалів. У центральному апараті Міністерства оборони проведена перевірка своєчасності подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за попередній рік.

У березні 2014 року проведено організаційну нараду з питань розроблення проекту наказу Міністерства оборони «Про створення системи з організації та координації роботи з питань запобігання та протидії корупції у Міністерстві оборони України». На засіданні Урядового комітету з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності 08 травня 2014 року розглянуто проект постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів».

На базі Національного університету оборони України за участю Міністерства оборони Великої Британії та представників міжнародної організації «Transparency

² Запобігання проявам корупції // <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupczii/>

International» в форматі Плану заходів «Партнерство заради миру «Відкритий уряд» у січні-лютому 2014 року проведено національний курс з підготовки фахівців у галузі запобігання та протидії корупції та курси за планом перепідготовки та підвищення кваліфікації. Проведено експертний аналіз законопроектів у сфері боротьби з корупцією та проектів нормативно-правових актів Міністерства оборони України з метою виявлення норм, що можуть сприяти або полегшувати вчинення корупційних правопорушень.

Організовано комплекс заходів з проведення спеціальної перевірки осіб, які претендували на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави.

За звітний період відносно посадових осіб Міністерства оборони України та Збройних Сил України направлено до суду 10 протоколів про скоєння адміністративних корупційних правопорушень. За результатами судового розгляду до адміністративної відповідальності (штраф) притягнуто 8 посадових осіб. Протягом 2014 року до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості про вчинення 148 кримінальних корупційних злочинів відносно посадових осіб Міністерства оборони України та Збройних Сил України.

Найбільше кримінальних корупційних злочинів, вчинених з корисливих мотивів обліковано за:

- статтею 410 Кримінального кодексу України «Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем» — 67;
- статтею 366 Кримінального кодексу України «Службове підроблення» — 32.

За результатами перевірок підрозділами по боротьбі з корупцією Служби правопорядку до органів досудового розслідування направлено 203 заяви, повідомлення про кримінальні правопорушення, з них до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості та розпочато 80 кримінальних проваджень.

Під час роботи, спрямованої на усунення причин та умов, що призвели до скоєння військовослужбовцями та працівниками Збройних Сил України адміністративних корупційних правопорушень, підрозділами по боротьбі з корупцією Служби правопорядку проведено комплекс заходів щодо запобігання їх проявам, а саме у першому півріччі 2014 року:

- для усунення причини та умов, що сприяють порушенням законів, в порядку пункту 17 статті 7 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» внесено 189 подань командирам військових частин (начальникам), посадовим особам підприємств та установ;
- взято участь у 32 комплексних перевірках органів військового управління, військових частин, (установ, закладів) Збройних Сил України щодо дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, а також проведено 581 профілактичних заходів (лекцій, бесід, інформувань, консультацій стосовно практики застосування антикорупційного законодавства) у військових колективах, організовано проведення семінарів з виїздом до військових гарнізонів.

До дисциплінарної відповідальності притягнуто 223 посадових осіб.

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. Адже за даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року — на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47% громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Простежити за рівнем ефективності діяльності військових прокуратур. Визначити переваги та недоліки їх функціонування, ураховуючи попередній досвід роботи цієї структури.

2. Визначитися з основними поняттями, що стосуються проведення антитерористичної операції, запровадити їх на законодавчому рівні. Привести нормативно-правові акти, що стосуються регулювання проведення антитерористичної операції, у відповідність з Законом України «Про боротьбу з тероризмом».

3. Змінити державне ставлення до проблем соціального забезпечення військово-службовців, посиливши їх вирішення на законодавчому рівні.

4. Неухильно здійснювати контроль за усуненням корупційних діянь, підвищувати соціальну значимість проходження військової служби шляхом комплексних заходів, що мають носити постійний характер.

ХІХ. ПРАВА В'ЯЗНІВ

1. ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ДАНІ

Станом на 1 грудня 2014 р. в 177 установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ), трималося 79 750 осіб². При цьому у 23 СІЗО та 8 установах виконання покарань з функцією СІЗО тримається 16 501 особа, з них на стадії досудового розслідування 1991 особа, судового розгляду (до винесення вироку) 5928 особи, у 140 кримінально-виконавчих установах з них 62 794 особи, у 9 колоніях максимального рівня безпеки 3820 осіб; у 40 колоніях середнього рівня безпеки для неодноразово засуджених 24 766 осіб; у 34 колоніях середнього рівня безпеки для вперше засуджених 18 469 особи; у 9 колоніях мінімального рівня безпеки із загальними умовами для тримання чоловіків 2421 осіб; у 4 колоніях мінімального рівня безпеки із полегшеними умовами для тримання чоловіків 598 осіб; у 14 колоніях для тримання жінок 29 525 особи; у 6 спеціалізованих лікувальних закладах 1456 осіб; в лікувальних закладах при ВК та СІЗО 1726 осіб; у 24 виправних центрах 2507 осіб; у 6 виховних колоніях (для неповнолітніх) 455 осіб. Серед засуджених 395 осіб відбуває покарання у вигляді арешту у 59 арештних домах, утворених при установах виконання покарань (36) та слідчих ізоляторах (23); 1777 осіб відбувають покарання у вигляді довічного позбавлення волі.

Прослідковується тенденція до зниження кількості в'язнів на 100 тис. населення³, що заслуговує позитивної оцінки.

2. ЗАКОНОДАВСТВО

Головною подією року стало прийняття окремим законом реформаторських змін до Кримінально-виконавчого кодексу (КВК) України⁴, на необхідності яких неодноразово наполягали правозахисні організації⁵. З точки зору прав людини регулювання кримінально-виконавчих відносин було суттєво покращено, що відразу викликало

¹ Розділ підготовлений В. Човганом та А. Діденко (ХПГ).

² Наведена статистика не включає осіб, що утримуються в установах Автономної Республіки Крим.

³ Детальніше: <http://ukrprison.org.ua/news/1413267624>

⁴ Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів».

⁵ Варто також окремо відмітити та привітати той факт, що головним адвокатом законопроекту став Офіс Омбудсмена.

спроби ДПтСУ «переписування закону» за допомогою підзаконних актів, а також підготовки свого роду «контр-проекту» змін до КВК України⁶.

Принциповою зміною став підхід до визначення праці засуджених як до їх суб'єктивного права, відповідно до ст. 26 Європейських в'язничних правил. Якщо раніше вказувалось, що засуджені «...повинні працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії», то тепер засуджені «мають право працювати» на таких роботах. Ця зміна демонструє остаточний відхід законодавства від радянської виправно-трудова філософії, яка полягала у спрямуванні діяльності в'язниць на ціль отримання прибутку, використовуючи примусову працю в'язнів.

Змінено мінімальну суму, що зараховується на рахунок засуджених незалежно від усіх відрахувань, з 15% до 25%. (ч. 2 ст. 120 КВК України). Відрахування із зарплати тепер не мають спрямовуватися на покриття вартості одягу, білизни, взуття, як це було раніше, а виключно на комунально-побутові та інші надані послуги.

Врегульовано порядок оформлення пенсії засуджених (ч. 1–3 ст. 122 Кодексу) — тепер час роботи у період відбування покарання безпосередньо зараховується у стаж роботи (ч. 4 ст. 122 Кодексу) та не вимагає окремої сплати страхових внесків засудженими після звільнення, що було нереальною умовою за попередніх правил. З травня по жовтень 2014 р. правом оформити пенсії скористались поки що 170 засуджених.⁷

Поширено перелік кореспонденції, що не підлягає перегляду — тепер до нього відноситься листування із судами (ч. 4 ст. 113 КВК України). Змінено формулювання щодо виконання засудженими законних вимог адміністрації. Натомість вони мають виконувати **встановлені законодавством** вимоги персоналу колонії (ч. 1, ст. 9, ч. 3 ст. 107)⁸. На думку правозахисників, попередня редакція була джерелом напруженості та конфліктів в установах, адже через розмитість категорії нею зловживали співробітники в'язниць⁹. Разом з тим колишнє формулювання все ж збереглося стосовно засуджених до обмеження волі, а також є складовою підстави для застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї (ч. 4 ст. 59 та ч. 1 ст. 106 Кодексу). Тому тепер має місце певне термінологічне неузгодження, яке потребує виправлення.

Суттєвих змін зазнала стаття, що стосується переведення засуджених до позбавлення волі. Раніше пом'якшення умов тримання в межах установи **могло** здійснюватись на підставі того, що засуджений «стає на шлях виправлення», тепер же засуджені «переводяться» (ч. 1 ст. 101), що є більш імперативною вимогою стосовно переведення засуджених. Тим не менш дискреційні повноваження щодо оцінки «став/не став на шлях виправлення» залишаються за адміністрацією. Позитивною є конкретизація характеристики осіб, що не підлягають переведенню до дільниці

⁶ Сам проект та його критику див. у Човган В. О. Реформування кримінально-виконавчого законодавства у світлі міжнародних стандартів (пропозиції та зауваження) / Харків: ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ», 2014. — С. 28–82. (видання доступно на сайті бібліотеки ХПГ: <http://library.khpg.org>), а також див. документи на сайті ДПтСУ: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/741849>

⁷ <http://ukrprison.org.ua/news/1418552399>

⁸ Разом з тим Конституція України завжди містила вимогу, яка має більше спільного із теперішнім формулюванням: ... (ст.).

⁹ <http://ukrprison.org.ua/index.php?id=1404107637>

соціальної реабілітації. Раніше це були засуджені, які злісно порушували вимоги режиму, а відтепер — особи, які мають достроково не зняті або не погашені у встановленому законом порядку стягнення, перераховані у 1 ч. 2 ст. 101 КВК України. Також нововведенням є те, що відтепер підлягають переведенню до цієї дільниці особи, які засуджені за злочини, пов'язані із обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів.

Розширено кількість друкованих видань, що дозволяється мати при собі засудженим: не більше десяти примірників книг, а кількість газет і журналів не обмежується (ч. 3 ст. 109). Раніше ліміт становив не більше десяти примірників книг і журналів. У відповідності до змін забороняється безпідставне примусове переривання сну засуджених у нічний час, у тому числі виключно для здійснення перевірки наявності засуджених (ч. 5 ст. 8). Суттєвих змін зазнали норми, що стосуються громадського контролю за дотриманням прав засуджених¹⁰.

Довгоочікуваною та серйозною зміною є надання засудженим права отримувати тривалі побачення. За інформацією О. Букалова протягом травня–жовтня із 1800 довічно засуджених отримали тривалі побачення тільки 169 осіб, тобто менше 10%. Але жодного побачення не отримали довічно засуджені, які утримуються в Замковій виправній колонії № 58, Київському СІЗО та Одеському СІЗО. За твердженнями ДПтС — тому що немає заяв від самих засуджених. Разом з тим, на думку активіста, є повідомлення, що деяким довічно засудженим відмовляють у наданні тривалих побачень через нестачу місць для їх проведення¹¹.

В той же час від родичів засуджених до довічного позбавлення волі надходять скарги на цілодобове відеоспостереження в кімнаті тривалих побачень, що на думку родичів і засуджених є порушенням їх права на приватність.

Найбільш «сміливим» та суперечливим є закріплення права усіх засуджених користуватися мобільним зв'язком та Інтернетом (ч. 1 ст. 107), що викликало серйозні непорозуміння у процесі його реалізації. Адже засудженим до позбавлення волі не дозволяється мати при собі самі портативні персональні комп'ютери, мобільні телефони та аксесуари до них. Тобто право є, а можливості мати засоби його реалізації — немає.

Незважаючи на однозначність Закону з приводу права на користування Інтернетом та мобільним зв'язком, головою ДПтСУ 08.05.2014 прийнято обмежувальний наказ № 2/1/2-12/ч, згідно якому доступ до мобільного зв'язку має надаватись лише за відсутності в установі таксофону або стаціонарного телефону. З урахуванням того, що такі апарати є практично у всіх установах, право користуватись мобільним зв'язком наразі є повністю знівельованим.

Крім того, 20.10.2014 було прийнято наказ «Про затвердження Порядку організації надання засудженим до позбавлення волі доступу до глобальної мережі Інтернет», який максимально обмежує право засуджених на користування Інтернетом. У ньому вказується, що перелік веб-ресурсів, до яких надається доступ засудженим, затверджується комісією установи у складі начальника установи та керівників структур-

¹⁰ Див. детальний аналіз: <http://www.khpg.org/index.php?id=1400441733>

¹¹ <http://ukrprison.org.ua/news/1418552399>

них підрозділів установи (п. 2.1). Така норма призводить до кількох несприятливих наслідків.

По-перше, до повного розсуду на місцях та різницю між можливостями доступу до тих чи інших сайтів у різних кримінально-виконавчих установах, що насправді означатиме порушення принципу рівності засуджених, закріпленого у статті 5 КВК України. По-друге, максимальне звуження реалізації права користуватись Інтернетом, адже замість загально-дозволеного типу правового регулювання (який, між іншим, має застосовуватись до засуджених з огляду на поширення на них статті 19 Конституції України), який визначає, що «дозволено, все що не заборонено» до засуджених застосовується спеціально-дозволений тип регулювання, тобто за принципом «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом».

Додатковим обмежувачем при цьому є норма п. 2.2 Наказу, де визначено, що забороняється доступ засуджених не лише до певних веб-ресурсів, але й до соціальних мереж та електронної пошти. Цим самим забороняється користування Інтернетом як засобом письмової комунікації, що не сприяє налагодженню позитивних контактів із зовнішнім світом. Хоча, враховуючи складність реалізації інновацій КВК, керівництво ДПтСУ могло б використати багаторічний досвід Норвегії, яка практикує мережеві сканери-фаєрволи для отримання безпечного інтернетного контенту¹².

Не зважаючи на те, що Правила внутрішнього розпорядку відносять телефон та комп'ютер до заборонених для зберігання предметів, право мати необхідні апарати та аксесуари отримали засуджені до обмеження волі (ст. 59), а також засуджені, що утримуються у дільницях соціальної реабілітації (ст. 99). При цьому останні мають право мати при собі тільки портативні комп'ютери, але не мобільні телефони.

Оскільки механізм реалізації права засуджених на користування мобільним зв'язком залишився недорегульованим, на практиці це закономірно викликає низку зловживань з боку правозастосовних органів у вигляді встановлення додаткових обмежень. Найголовнішим аргументом при цьому є відсутність права володіти портативними телефонами та комп'ютерами¹³.

Наприклад, саме на це посилався Сумський окружний адміністративний суд у своїй постанові від 17.09.2014, відмовляючи засудженому у праві на користування мобільним телефоном з урахуванням останніх змін щодо мобільного зв'язку у КВК України¹⁴. Схожою є і реакція прокуратури, яка на скарги щодо ненадання можливості користу-

¹² <http://www.theguardian.com/society/2008/nov/14/norway-prison-erwin-james>

Файрвоіл від англ. Firewall, буквально «вогняна стіна» — пристрій або набір пристроїв, сконфігурованих, щоб допускати, відмовляти, шифрувати, пропускати через проксі весь комп'ютерний трафік між областями різної безпеки згідно з набором правил та інших критеріїв. Тобто йдеться про можливість адміністрації в'язничних установ визначати перелік сайтів, слів, текстів, до яких доступ блокувався б автоматично. До того ж такий підхід гарантував би можливість одноманітного застосування закону до всіх засуджених і дотримання принципу рівності, який, як ми згадували, буде порушуватися.

¹³ Батько вітчизняного кримінально-виконавчого (у той час виправно-трудового права) М. О. Стручков висловлював дуже влучну та підходящу до ситуації, що склалася, думку: «не можна допустити щоб особа формально мала якісь права, але фактично не могла ними скористатись, щоб громадянин мав якісь обов'язки, але не міг їх виконувати, адже це протирічить «духу соціалістичної законності» (Стручков Н. А. Курс исправительно-трудового права. Проблемы общей части. — М.: Юрид. лит., 1984. — С. 182.; Наташев А. Е., Стручков Н. А. Основы теории исправительно-трудового права. — М., 1967. — С. 121.)

¹⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40619485>

вання мобільним зв'язком посилається на те, що мобільні телефони є забороненими предметами.¹⁵

Варто звернути увагу на те, що у Кодексі залишилась норма, розрахована на працю як юридичний обов'язок. У статті 133 КВК вказується, що «злісним порушником установленого порядку відбування покарання є засуджений, який не виконує законних вимог адміністрації, необґрунтовано відмовляється від праці (не менш як три рази протягом року) [...]». Щоправда, це правило тепер можна тлумачити двояко. Перший варіант — мова йде про роботи по самообслуговуванню, благоустрою колоній, а такі роботи на сьогодні залишаються обов'язковими для засуджених (ч. 3 ст. 107 Кодексу). Другий — норма стосується і праці на виробництві установи. В такому випадку можна припустити, що відмова засудженого від праці завжди буде обґрунтованою з огляду на те, що з'явилась норма, яка чітко закріплює працю як суб'єктивне право, а тому він може (вона) на власний розсуд використовувати його або утримуватись від такого використання. Ці тлумачення, втім, не виключають зловживання окресленою нормою як інструментом для змушування до праці, ігноруючи зміни у Кодексі. Більше того, Положення про Державну пенітенціарну службу України¹⁶ у п. 4. 27 визначає, що ДПтСУ організовує залучення засуджених до суспільно корисної оплачуваної праці. Усі вказані недоліки потребують усунення з метою приведення у відповідність всіх норм стосовно праці засуджених як їхнього суб'єктивного права.

Представляється, що найбільш підходящим і таким, що здатне попередити зловживання та гарантувати трудові права засуджених, є укладення з ними звичайного трудового договору. ДПтСУ мала б провести реформу з метою залучення засуджених до праці тільки за трудовим договором. Також, з урахуванням пріоритету ДПтСУ стосовно залучення засуджених до суспільно-корисної праці та організацію нових робочих місць представляється необхідним використання зарубіжного досвіду у цій сфері.¹⁷ Наприклад, доцільним було б дозволити засудженим створювати власні підприємства для роботи «самим на себе» із укладенням індивідуальних договорів про надання послуг, які можливо здійснити в умовах позбавлення волі, при цьому з їхнього доходу здійснювалися б необхідні податкові відрахування, а також відрахування по цивільних позовах та за комунально-побутові послуги в межах встановлених лімітів.

Проблематичною застається ст. 93 КВК України, яка раніше встановлювала, що засуджений до позбавлення волі відбуває весь строк покарання в одній виправній чи виховній колонії, як правило, у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до його місця проживання до засудження. Тепер же це відбувається «у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до його місця проживання до засудження або місця постійного **проживання родичів засудженого** (виділення — *Авт.*)». Загалом позитивна спрямованість норми при цьому може призвести

¹⁵ Варто зауважити, що у деяких виправних установах для забезпечення права засуджених на телефонні дзвінки тепер іноді використовуються як звичайні стаціонарні так і мобільні телефони.

¹⁶ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/225-2014-%D0%BF>

¹⁷ http://kvs.gov.ua/Dost_public/Propozicii_2015.pdf

до зловживань з огляду на відсутність вказівки на можливість вибору засудженим між відбуванням покарання у адміністративно-територіальній одиниці за місцем проживання або за місцем проживання родичів, через що вибір залишатиметься за адміністрацією.

Серед загальних недоліків регулювання ДПтСУ слід вказати на припинення Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки відповідно до Постанов КМУ № 71 від 5 березня 2014 р. «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України»¹⁸. Окремим блоком стоїть питання можливості дострокового звільнення засуджених до довічного позбавлення волі, законодавче врегулювання якого відкладається, не зважаючи на відповідний законопроект, розроблений у 2014 р.¹⁹

Потребують вдосконалення механізми громадських обговорень, які ДПтСУ запровадила при розробці нормативних актів.²⁰ У 2014 р., наприклад, ДПтСУ прийняла наказ «Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі» № 1348/5/572 без врахування жодного із зауважень, висловлених Харківською правозахисною групою стосовно невідповідності окремих норм цілям забезпечення прав людини та конкретним міжнародним стандартам²¹.

Очікує свого прийняття проект нових Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань; не зазнали змін й гостро розкритиковані громадськію Правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів, прийняті у минулому році²². Знаходиться на стадії розробки проект наказу «Про затвердження нормативно-правових актів з питань використання технічних засобів нагляду і контролю в місцях перебування засуджених та осіб, узятих під варту», який потребує суттєвого доопрацювання з огляду на дотримання права на приватність, оскільки ним передбачене практично необмежене відеоспостереження.

¹⁸ <http://ukrprison.org.ua/expert/1397146062>

¹⁹ 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. (доступне за посиланням: <http://library.khpg.org/files/docs/1409320826.pdf>)

²⁰ Слід також зазначити, що оголошення з'являються у спеціальному розділі сайту ДПтСУ без додаткового оголошення на головній сторінці. Це не сприяє відкритості та належному залученню громадськості до процесу і у майбутньому повинно бути виправлено. Вважаємо за доцільне не тільки публікацію окремого анонсу на першій сторінці сайту відомства, а й здійснення його розсилки на електронні адреси громадських організацій, які працюють у пенітенціарній сфері, адже у їх залученні має бути зацікавлена, в першу чергу, ДПтСУ.

²¹ Детальніше див. розділ Човган В. Реформування законодавства, що регулює медичне забезпечення засуджених, у 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 (видання доступно на сайті бібліотеки ХПГ: <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. Гнатівського; за заг. ред. Є. Ю. Захарова. — Харків: Права людини, 2014 р. — С. 72–88 (доступно за посиланням: <http://library.khpg.org/files/docs/1413663568.pdf>)

²² Див. минулорічну доповідь: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1398062996#_ftnref9; Детальніше див. також доповідь Донецького Меморіалу: <http://ukrprison.org.ua/publication/1410110906>

Залишаються актуальними зміни, на які очікує Наказу № 1325/5 про воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України (спецпідрозділ) з тим, щоб виключити з нього норми, які провокують серйозні колективні конфлікти у пенітенціарних установах. Так, Наказ не відображує дві головних рекомендації КЗК 2012 р.: усі дії підрозділу повинні повністю фіксуватись на відео; кожен боєць під час проведення спецоперації повинен мати на собі знак, який би дав можливість у майбутньому ідентифікувати його у разі необхідності оскаржити його протиправні дії. Серед іншого, саме відсутність сприйняття цих рекомендацій призвела у 2014 р. до чергового скандалу із надмірним застосуванням сили спеціальним підрозділом у Бердичівській ВК № 70²³.

02.07.14 Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України»²⁴, якою збільшено роль Міністерства юстиції у координації Служби²⁵. Зокрема, змінено правила призначення голови ДПтСУ та його заступників; передбачено, що річний план роботи ДПтСУ має затверджуватись Мінюстом, а не просто за погодженням з ним, як це було раніше. Також затвердження структури територіальних органів управління ДПтСУ, органів і установ здійснюється за погодженням з Мінюстом.

Окремо стоїть питання втілення у національному законодавстві міжнародних стандартів, оскільки процес виконання рішень ЄСПЛ є неефективним як з вини ДПтСУ, так і Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Так, виконання рішення по справі «*Охріменко проти України*» вказує на необхідність зміни законодавства стосовно застосування наручників, а також порядку тримання в медичних закладах в'язнів.

Inter alia через невиконання попередніх рішень «Сергій Волосюк проти України», а також «*Беляєв та Дігтяр проти України*» було встановлено порушення права на приватність засудженого у справі «*Вінтман проти України*»²⁶, адже існуючий порядок перевірки кореспонденції суперечить вимозі пропорційності обмежень, оскільки національне законодавство по суті передбачає можливість систематичної, без додаткового обґрунтування, цензури вхідної та вихідної кореспонденції засуджених та осіб, що тримаються під вартою²⁷.

Так само, наприклад, рішення у справі «*Воробйов проти України*»²⁸, яким Україну було засуджено за порушення статті 34 Конвенції, стало закономірним наслідком невиконання попередніх рішень Суду зі схожої проблематики, якими було встановлені

²³ Див. відеозапис спільної прес-конференції Харківської правозахисної групи та представника ДПтСУ: <http://www.khpg.org/index.php?id=1416566453>

²⁴ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/225-2014-%D0%BF>

²⁵ У попередніх доповідях правозахисними організаціями неодноразово зверталась увага на необхідність подальшого перепідпорядкування в'язничного відомства Міністерству юстиції, як цього вимагають міжнародні організації, членом яких є наша держава.

²⁶ <http://www.khpg.org/ru/pda/index.php?id=1415653612>

²⁷ Детальніше про порушення Конвенції існуючим порядком «перегляду» кореспонденції в'язнів див.: Човган В. О. Право на письмову кореспонденцію, у виданні Дотримання прав людини у пенітенціарній системі України (цит. вище). — С. 257–266 (видання доступно на сайті бібліотеки ХПГ: <http://library.khpg.org>)

²⁸ <http://www.khpg.org/index.php?id=1415654102>

недоліки законодавства та практики, через які в'язням складно або неможливо отримати доступ до своїх особистих документів та виготовити їх копії²⁹.

Наведені випадки систематичного невиконання рішень ЄСПЛ вказують на доцільність створення окремого підрозділу ДПтСУ, який би відповідав за належне виконання рішень міжнародних інституцій³⁰. Такий орган потрібен і з огляду на величезний масив невиконаних рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи, а також Європейського комітету з запобігання катуванням та Комітету проти катувань ООН.

3. ПРАВА ЗАСУДЖЕНИХ НА ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

3.1. Окупований Крим

На території АР Крим розташовані чотири заклади, які фактично опинилися окупованими в наслідок захоплення території Російською Федерацією. Це Керченський виправний центр № 139 з наповненням 30 засуджених, Керченська виправна колонія мінімального рівня безпеки № 126, розрахована для утримання 710 засуджених, Симферопольська виправна колонія середнього рівня безпеки № 102 на 1470 засуджених і Симферопольський СІЗО, розрахований для утримання 1700 осіб слідчо-заарештованих. Загальна кількість громадян України, що опинилися неспроможними приймати власні рішення щодо вимушеного переселення на територію материкової частини України, складає близько 3910 осіб. 15 квітня 2014 р. Верховною Радою України був ухвалений Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий порядок на тимчасово окупованій території України (далі — Закон).

В Законі є норми, які врегульовують підсудність кримінальних проваджень, розпочатих на території АР Крим. Особи, що перебувають під вартою на території АР Крим та щодо яких слідство, всупереч Закону, не передається в компетентні органи державної влади України, а продовжується неуповноваженими слідчими за російським законодавством, мають всі перспективи в міжнародних судових інстанціях для поновлення своїх прав, порушених внаслідок незаконних дій представників РФ. Це, в першу чергу, стосується осіб, що тримаються під вартою без законних на те підстав та, згідно результатів нашого дослідження, близько 200 осіб, що підпадають під Закон про амністію 2014 р. Вважається, що особи, які опинилися

²⁹ Саме відмова адміністрацій пенітенціарних у наданні копій документів, необхідних Суду, ставала причиною порушення статті 34 Конвенції у рішенні «Устянцев проти України» (3299/05), у справі «Василь Іващенко проти України» (760/03), в якій засудженому відмовляли в отриманні копій серед іншого у зв'язку з тим, що він мав право мати при собі лише свій вирок (відповідна норма, між іншим, й сьогодні закріплена у ПВР установ виконання покарань та потребує змін, про що нами вказувалося у аналізі проекту ПВР УВП).

У рішенні «Найдьон проти України» (*Naydyon v. Ukraine*) Суд чітко встановив на протипагу аргументам уряду, що у нього не було обов'язку робити копії, що ст. 34 Конвенції накладає на держави-учасниці позитивний обов'язок не перешкоджати здійсненню права на індивідуальне звернення, зокрема, надавати заявникам копії документів, необхідних для належного розгляду їх заяв.

³⁰ http://helsinki.org.ua/index.php?id=1398062996#_ftn34

в такій ситуації, повинні звертатися до відповідних судових органів України, отримувати рішення на свою користь, і в разі, якщо ці рішення не будуть виконані окупаційною владою Криму — звертатися далі за захистом своїх прав до міжнародних установ.

Крім того, правоохоронці АР Крим масово вдалися до незаконних дій, примушуючи осіб, що перебували під вартою, отримувати російське громадянство для того, аби поширити на них дію кримінального закону РФ. У зв'язку з цим на адресу Уповноваженого ВР України з прав людини надійшло понад 400 скарг таких осіб з проханням сприяти у переведенні для відбування покарання на територію материкової України.³¹

3.2. Окуповані території Луганської та Донецької областей: десятки тисяч заручників

В Донецькій і Луганській областях знаходяться 36 установ виконання покарань (25% від загальної кількості установ ДПтСУ), 29 з яких перебувають в районах вірогідних військових зіткнень або на території, непідконтрольній Україні.

Яка подальша доля близько 15 тисяч українських громадян, що опинилися заручниками збройного конфлікту, розв'язаного Російською Федерацією? Чи будуть їх примусово приймати до лав самопроголошених «ДНР/ЛНР»? Чи будуть видавати зброю і вимагати воювати з власним народом? Чи будуть їх змушувати рити окопи, виконувати чорнову роботу і розстрілювати за непокору? Наприклад, самопроголошена ДНР прийняла свій «Кримінальний кодекс», що передбачає смертну кару. 22 серпня стало відомо про захват сепаратистами пенітенціарної установи в Донецьку, погрози стратити всіх засуджених до довічного ув'язнення та примушування вступати у свої ряди. 24 липня 2014 р. прес-секретар інформаційного центру РНБО повідомив, що у Горлівці бойовики, які мають великі втрати живої сили, звільнили з місцевої колонії 150 засуджених, озброїли їх та використовують для залякування місцевого населення і здійснення опору силам АТО.

10 серпня після артобстрілу Донецької виправної колонії № 124 звідти ввечері вирвалися 100 в'язнів. Повернулися назад лише 34 особи. Більшість знаходиться зараз серед мирного населення. Не виключено, що вони поповнюють ряди бойовиків. Разом з тим, із потраплянням п'яти снарядів на територію цієї колонії один засуджений загинув, п'ятеро отримали поранення середньої тяжкості. Також постраждали двоє співробітників пенітенціарної установи. Наприкінці серпня від попадання снаряду постраждала Макіївська виправна колонія № 32, у результаті чого загинули двоє засуджених, а ще 8 були поранені. Двох з них врятувати у лікарні не вдалося. Вранці вони померли від отриманих травм.

У цій ситуації, на жаль, через незадовільну роботу центрального апарату ДПтСУ за весь період АТО були евакуйовані лише засуджені жіночої Червонопартизанської виправної колонії (№ 68) в Луганській області.

³¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1246-vii>;

Права людини на окупованій території АР Крим // <http://www.khpg.org/index.php?id=1404910099>

В той же час до громадської приймальні Харківської правозахисної групи надходять тривожні повідомлення від засуджених з окупованої території (пряма мова):

«В 19-й колонії из еды уже давно одна капуста, на 38 и 36 отвезли немного крупы».

«На 57-й вообще не кормили две недели. Зашли в шевронах российского спецназа. У нас вокруг стоят их позиции. Еда не завозится. Нас бросили и никто не эвакуирует. Знаете, как жутко сидеть в камере на первом или на втором этаже, когда снаряды рвутся, осколки щебнем на плацу?! Террористы захали, постреляли, двоих осужденных к пожизненному сроку вывели и забрали. Администрация после этого шевроны посрывала и под зеков косят. Еще немного, и мы будем умирать с голоду, кушать очень хочется. Нам сказали, что по бумагам нас эвакуировали и личных дел нет, их увезли в Мариуполь, а потом на Киев. Почта не работает. Лекарств в санчасти нет уже два месяца. В колонии пребывает около 600 осужденных, из них 138 в камерах осуждены к пожизненному наказанию, а остальные на открытой зоне».

Засуджений О., Єнакіївська виправна колонія № 52 максимального рівня безпеки Донецької області: «...утром не кормят — чай, кусок хлеба, обед — первое- одна вода, на второе- каша без жира. На свидания давно никто не ходит и не получают передачи, тяжело добратсья, очень редко кто прорвется. 15 минут назад бомбили, знаете, как жутко, когда взрываются бомбы, а ты не можешь даже спрятаться в укрытие?! Двое суток нет воды, свет появляется с перебоями.»

Олександр Гатіатулін, представник Всеукраїнської мережі ЛЖВ, зазначає, що тільки завдяки зусиллям волонтерів у виправні заклади на окупованій території доправляються препарати для хворих на ВІЛ-СНІД: «Я и мои коллеги в условиях войны очень остро осознаем, как важно вовремя доставить нужный запас лекарств. В Луганской области места несвободы обеспечены препаратами на ближайшине полгода. В Донецкую область такой объем лекарств еще надо доставить.»

Разом з іншими небезпеками до донецьких в'язнів прийшов і голод. «Тому що фінансування пенітенціарних установ відбувається через держказначейство, робота якого у зв'язку з бойовими діями на певній території Донецької та Луганської області заблокована. Тому адміністрація цих закладів не може отримати гроші для покупки продуктів харчування та нагодувати засуджених, — зазначає керівник правозахисної організації «Донецький Меморіал» Олександр Букалов. — Вал цих проблем щодня наростає, і уже в деяких колоніях ситуація з харчуванням наблизилася до критичної межі». Особливо гостро проблема із нестачею їжі стояла в Єнакіївській виправній колонії (№ 52).

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Верховній Раді України:

- прийняти Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування покарання у виді довічного позбавлення волі» № 1218, яким запровадити механізм умовно-дострокового звільнення осіб, за-

суджених до довічного позбавлення волі, як цього вимагають відповідні стандарти Ради Європи;

- удосконалити процедуру перегляду вироків, які набрали законної сили, у разі постановлення ЄСПЛ рішення про процесуальні порушення під час ведення досудового розслідування з метою забезпечення права на справедливий суд;
- завершити процес підпорядкування ДПтСУ Міністерству юстиції, як про це йдеться в Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005);
- визначити процесуальним законодавством різних галузей судочинства порядок безпосередньої участі у судовому засіданні осіб, які відбувають покарання, та щодо яких обрано запобіжний захід у виді тримання під вартою, як це необхідно з огляду на рішення Конституційного Суду України за поданням громадянина Трояна А. П. від 12.04.2012 № 9-рп/2012;
- прийняти у подальшу роботу підготовлені Харківською правозахисною групою законопроекти про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України та до Закону України «Про попереднє ув'язнення» з метою приведення цих законів у відповідність зі стандартами Ради Європи.

2. *Кабінету Міністрів України* — відновити виконання Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки.

3. *Міністерству юстиції України*:

- провести комплексний аналіз чинного кримінально-виконавчого законодавства та практики його застосування на відповідність міжнародним стандартам;
- переглянути положення Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, що стосуються пріоритетів самозабезпечення установ виконання покарань, як складової політики залучення засуджених до суспільно корисної праці;
- припинити практику неякісної нормотворчої діяльності, запровадивши, натомість сталу практику громадського обговорення проектів нормативних актів, що стосуються прав людини, із належним врахуванням зауважень громадськості;
- прийняти проекти змін до Правил внутрішнього розпорядку в СІЗО (наказ від 18.03.2013 № 460/5) з урахуванням висловлених зауважень спеціалістів;
- внести зміни до проекту Правил внутрішнього розпорядку в УВП та врахувати зауваження спеціалістів з приводу порушень цим документом стандартів прав людини;
- вдосконалити накази Мін'юсту «Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі» та «Про затвердження Порядку організації надання засудженим до позбавлення волі доступу до глобальної мережі Інтернет»; наказ ДПтСУ № 1325/5 від 03.07.2013 «Про затвердження Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України» з урахуванням рекомендацій міжнародних та національних інституцій;
- доопрацювати проект наказу «Про затвердження нормативно-правових актів з питань використання технічних засобів нагляду і контролю в місцях перебу-

вання засуджених та осіб, узятих під варту» з урахуванням вимог права на приватність у розрізі міжнародних норм;

- переглянути норми речового забезпечення засуджених з метою приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та з урахуванням зауважень минулорічних доповідей експертних організацій;
- врегулювати питання організації виконання відбування покарань на окупованих територіях та територіях АТО (в тому числі питання продовження відбування покарання, дострокового звільнення, інших процедурних аспектів, питання працевлаштування співробітників ДПтСУ та ін.);

4. *Державній пенітенціарній службі України:*

- змінити політику пріоритетності господарської діяльності підприємств підконтрольних установ з метою отримання прибутку та врахувати вимоги Європейських в'язничних правил з приводу реінтеграційних пріоритетів виробництв пенітенціарних установ;
- врегулювати укладення із засудженими трудового договору, а також організувати можливість засуджених працювати «на власний рахунок» з умовою сплати обов'язкових відрахувань;
- розробити підзаконний нормативний акт, що врегулює питання виконання рішень ЄСПЛ та рекомендацій КЗК як на рівні ДПтСУ, територіальних органів, так і на рівні окремих установ, що їй підпорядковані;
- створити окремий підрозділ у ДПтСУ, який би відповідав за належне виконання рішень ЄСПЛ, рекомендацій ЄКЗК та інших міжнародних стандартів;
- підвищити оперативність та якість відомчої нормотворчості з широким залученням громадськості;
- забезпечити вільний доступ на сайті ДПтСУ до всієї інформації та документів, в яких вона міститься, щодо виконання рекомендацій ЄКЗК та рішень ЄСПЛ;
- припинити практику формального обговорення проектів нормативних актів із громадськістю, натомість започаткувати процедуру із написання звернень до профільних та зацікавлених громадських організацій для надання ними відповідних пропозицій з їх подальшим всебічним врахуванням;
- впровадити ефективну систему подання та розгляду скарг, припинити практику покарання засуджених за спроби оскаржувати дії адміністрації установ;
- закріпити вичерпний перелік порушень режиму, за які застосовуються дисциплінарні стягнення із поділом їх за ступенем тяжкості та максимально можливим за порушення кожного ступеню тяжкості видом та мірою стягнення;
- перепідпорядкувати медичні служби ДПтСУ Міністерству охорони здоров'я;
- забезпечити в закладах ДПтСУ реалізацію конфіденційної зустрічі з адвокатом;
- забезпечити ефективну реалізацію права на правову допомогу засудженим у відповідності до Закону України «Про правову допомогу», забезпечити можливість ефективної участі захисника у розгляді питань про застосування дисциплінарних стягнень, погіршення умов тримання та умовно-дострокове звільнення засуджених, а також у підготовці до такого розгляду;

ХІХ. ПРАВА В'ЯЗНІВ

- змінити норми та практику щодо перегляду кореспонденції засуджених, а також класифікації засуджених у відповідності до вимог рішення ЄСПЛ *«Вінтман проти України»*;
- сприяти чіткому нормативному врегулюванню підсудності позовів, з якими звертаються до національних судів засуджені, як цього вимагає рішення ЄСПЛ *«Вінтман проти України»*;
- скасувати наказ № 2/1/2-12/ч стосовно використання мобільних телефонів в установах виконання покарань;
- врегулювати механізм користування мережею Інтернет та користування мобільними телефонами засудженими з урахуванням положень національного законодавства та відомчих нормативних актів.

ЗМІСТ

| | |
|---------------------|---|
| ВІД УКЛАДАЧІВ | 3 |
|---------------------|---|

Розділ I. ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

| | |
|---|----|
| ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ В БЕРЕЗНІ-ЛИСТОПАДІ 2014 р.: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ..... | 7 |
| Загальний огляд..... | 7 |
| Дотримання особистих прав | 11 |
| Дотримання політичних прав і свобод | 12 |
| Дотримання громадянських прав і свобод..... | 14 |
| Дотримання рівності прав, прояви ксенофобії та нетерпимості | 15 |
| Права військовослужбовців..... | 16 |
| Дотримання економічних, соціальних та культурних прав | 16 |
| Дотримання законів щодо захисту прав людини | 17 |
| Ефективність діяльності державних органів та спеціалізованих інституцій, спрямована на захист прав людини та основоположних свобод | 18 |
| Пропозиції | 19 |
| ПОДІЇ ЄВРОМАЙДАНУ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ | 23 |
| Причини протестного руху Євромайдан..... | 23 |
| Характеристика організованої владою системи переслідування учасників протесту..... | 23 |
| Дискримінаційні рішення держави, спрямовані на придушення протесту | 26 |
| Основні події в Києві під час Євромайдану..... | 26 |
| Розгін Майдану 30 листопада | 27 |
| Події 1 грудня на вул. Банковій | 27 |
| Спроба розгону Майдану в ніч з 10 на 11 грудня..... | 28 |
| Події 19–22 грудня на вул. Грушевського | 29 |
| Події 18 лютого | 31 |
| Штурм Майдану в ніч з 18 на 19 лютого та підпал Будинку профспілок..... | 31 |
| Масовий розстріл на Майдані 20 лютого..... | 32 |
| Переслідування «місцевих Євромайданів» у регіонах | 33 |
| Висновки | 34 |
| Рекомендації | 35 |

| | |
|--|----|
| СИТУАЦІЯ В АР КРИМ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ..... | 36 |
| Скорочення | 36 |
| Крим: окупація — загальний огляд..... | 36 |
| Крим: порушення статей 5 та 7 ЄКПЛ на окупованих територіях. | |
| Питання перегляду законності та обґрунтованості тримання під вартою | 38 |
| Крим: право на справедливий судовий розгляд..... | 39 |
| Крим: порушення права на повагу до приватного та сімейного життя. | |
| Порушення звичного укладу життя..... | 41 |
| Обмеження свободи висловлення думки та свободи мирних зібрань | 42 |
| Крим: заборона дискримінації | 47 |
| Крим: захист права власності | 49 |
| Крим: свобода пересування | 51 |
| Крим: примусове громадянство. | |
| Юридичні факти та документи, | |
| видані на їх підтвердження на окупованих територіях | 54 |
| Примусове громадянство | 54 |
| Юридичні факти та документи, | |
| видані на їх підтвердження на окупованих територіях..... | 55 |
| Рекомендації | 56 |
| | |
| ОЦІНКА ПОДІЙ В ЗОНІ АТО З ПОЗИЦІЙ ПРАВ ЛЮДИНИ | 58 |
| Введення в історію збройного конфлікту на Донбасі | 58 |
| Характеристика збройного конфлікту на Донбасі..... | 60 |
| Характеристика ситуації в зоні АТО з точки зору прав людини | |
| та міжнародного гуманітарного права..... | 62 |
| Встановлення системи насилля та терору | |
| проти мирного цивільного населення..... | 64 |
| Висновки | 67 |
| Рекомендації | 67 |
| | |
| ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ..... | 69 |
| Рекомендації | 79 |
| | |
| УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС У 2014 РОЦІ..... | 80 |
| Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» | 80 |
| Постанова Верховної Ради України | |
| «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р. | |
| із змінами і доповненнями...» | 82 |
| Попередні висновки і застереження..... | 86 |
| Продовження конституційного процесу за ініціативою Петра Порошенка..... | 87 |
| | |
| МВС УКРАЇНИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ..... | 92 |
| Рекомендації | 97 |

Розділ II. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

| | |
|---|-----|
| I. ПРАВО НА ЖИТТЯ, ЗАХИСТ ВІД КАТУВАНЬ | 101 |
| 1. Застосування насилля з боку державних агентів..... | 101 |
| 1.1. Порушення прав людини працівниками ОВС України | 101 |
| 1.2. Порушення прав людини в установах пенітенціарної служби України | 103 |
| 1.3. Порушення прав людини в зоні АТО | 104 |
| 1.4. Порушення прав людини у АР Крим | 105 |
| 2. Здійснення державою охорони осіб, які перебувають під її контролем..... | 106 |
| 2.1. Щодо ситуації в зоні АТО..... | 108 |
| 2.2. Практика Європейського Суду..... | 108 |
| 2.3. Обов'язок держави забезпечити ефективне розслідування | 110 |
| 3. Рекомендації | 115 |
| II. ПРАВО НА СВОБОДУ: ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ТА ПРАКТИКА ЗАТРИМАННЯ ОСОБИ | 117 |
| 1. Статистика затримань та застосування тримання під вартою..... | 117 |
| 2. Порушення закону в ході затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину..... | 119 |
| 3. Практика застосування законодавства щодо застосування запобіжних заходів у вигляді взяття під варту та продовження їх дії..... | 120 |
| 4. Рішення Європейського суду з прав людини проти України за статтею 5 Конвенції..... | 127 |
| 4.1. Безпідставне затримання та тримання під вартою..... | 127 |
| 4.2. Незаконне поміщення у психіатричний заклад..... | 128 |
| 4.3. Тривале тримання під вартою..... | 129 |
| 4.4. Порушення права на судовий перегляд законності затримання в розумний строк | 129 |
| 5. Порушення права на свободу під час процедур екстрадиції | 130 |
| 6. Рекомендації Комітету проти катувань ООН | 130 |
| 7. Адміністративне затримання і «доставляння» особи..... | 131 |
| 8. Зміни до КПК та інших законодавчих актів в частині повноважень затримання осіб та взяття їх під варту..... | 131 |
| 9. Затримання людей, які приймали участь в акціях протесту у січні-лютому 2014 року..... | 133 |
| 10. Незаконні затримання осіб на сході України..... | 133 |
| 11. Рекомендації | 135 |
| III. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ | 137 |
| 1. Недоліки законодавства..... | 137 |
| 2. Пасивний доступ до публічної інформації..... | 139 |
| 3. Активний доступ до публічної інформації..... | 140 |
| 4. Рекомендації..... | 141 |

| | |
|---|-----|
| IV. ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД: ОКРЕМІ АСПЕКТИ..... | 142 |
| 1. Парламентський вплив на суди | 142 |
| 2. Спроба зміцнити незалежність судової влади | 143 |
| 3. Новий формат суддівського самоврядування..... | 145 |
| 4. Очищення судової влади..... | 146 |
| 5. Проблема Конституційного Суду | 147 |
| 6. Проблеми правосуддя на окупованих територіях і в зоні АТО..... | 148 |
| 7. Рекомендації..... | 150 |
| V. СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ (АСОЦІАЦІЙ)..... | 151 |
| 1. Загальний огляд | 151 |
| 2. Створення та діяльність об'єднань | 153 |
| 3. Перевірки діяльності, тимчасова заборона видів діяльності та ліквідація громадських об'єднань..... | 156 |
| 4. Рекомендації..... | 159 |
| VI. ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ..... | 161 |
| 1. Негласний обшук, зовнішнє спостереження, відеокамери в громадських місцях, прослуховування телефонів..... | 161 |
| 2. Захист персональних даних та ідентифікаційні документи | 164 |
| 3. Тілесний аспект права на приватність..... | 167 |
| 4. Право на приватність в Автономній Республіці Крим..... | 168 |
| 5. Рекомендації..... | 169 |
| VII. СВОБОДА ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ..... | 171 |
| 1. Загальний огляд | 171 |
| 2. Свобода сповідувати релігію чи вірування..... | 173 |
| 2.1. Організація й проведення релігійних мирних зібрань..... | 173 |
| 2.2. Релігійна толерантність та міжцерковні конфлікти | 175 |
| 2.3. Статус юридичної особи для релігійних організацій..... | 176 |
| 3. Соціальна та благодійна діяльність релігійних організацій..... | 178 |
| 4. Альтернативна (невійськова) служба | 179 |
| 5. Діяльність священників-капеланів у Збройних Силах України | 180 |
| 6. Духовні навчальні заклади та релігійне виховання | 181 |
| 7. Рекомендації..... | 182 |
| VIII. ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ | 185 |
| Висновки..... | 193 |
| Рекомендації..... | 194 |
| IX. ОГЛЯД ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ВІЛЬНІ ВИБОРИ ТА УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМАХ У 2014 РОЦІ..... | 195 |
| 1. Резюме..... | 195 |
| 2. Вступ..... | 195 |

| | |
|--|------------|
| 3. Огляд виконання минулорічних вимог громадськості щодо зміни ситуації із дотриманням прав виборців | 196 |
| 3.1. Вибори Президента..... | 197 |
| 3.2. Місцеві вибори..... | 199 |
| 3.3. Вибори народних депутатів | 201 |
| 4. Псевдовибори та псевдореферендуми | 203 |
| 4.1. Ситуація з референдумами | 204 |
| 5. Рекомендації | 204 |
| X. ПРАВО ВЛАСНОСТІ | 206 |
| 1. Загальний огляд..... | 206 |
| 2. Гарантії права власності..... | 207 |
| 2.1. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно | 207 |
| 2.2. Гарантії судового захисту права власності..... | 210 |
| 3. Невиконання рішень суддів, що захищають власність..... | 212 |
| 4. Діяльність органів влади щодо обмеження права власності | 215 |
| 4.1. Вилучення майна приватної власності для суспільних потреб..... | 215 |
| 4.2. Розподіл земельних ділянок за цільовим призначенням | 216 |
| 4.3. Передання земельних ділянок у приватну власність із порушенням норм Земельного кодексу України | 217 |
| 4.4. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення..... | 218 |
| 5. Рекомендації | 219 |
| XI. СОЦІАЛЬНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА..... | 221 |
| 1. Загальний огляд..... | 221 |
| 2. Право на достатній життєвий рівень | 222 |
| 2.1. Гарантії права на достатній життєвий рівень..... | 222 |
| 2.2. Якість і безпека харчових продуктів..... | 224 |
| 2.3. Забезпечення належної якості води | 225 |
| 2.4. Здійснення права на достатнє житлове забезпечення..... | 227 |
| 3. Право на соціальний захист..... | 231 |
| 3.1. Система соціального захисту та соціального забезпечення..... | 231 |
| 3.2. Житлово-комунальні пільги і субсидії як елемент соціального захисту..... | 232 |
| 3.3. Соціальне забезпечення учасників антитерористичної операції..... | 233 |
| 3.4. Гарантії соціального забезпечення осіб похилого віку | 233 |
| 4. Рекомендації | 236 |
| XII. ПРАВО НА ПРАЦЮ | 238 |
| 1. Загальний огляд..... | 238 |
| 2. Гарантування зайнятості | 238 |
| 3. Забезпечення гідних умов праці | 240 |
| 4. Забезпечення гарантій безпеки праці..... | 244 |
| 5. Захист трудових прав працівників-мігрантів | 246 |
| 6. Забезпечення прав професійних спілок..... | 248 |
| 7. Рекомендації..... | 250 |

| | |
|--|-----|
| XIII. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я | 251 |
| 1. Національна стратегія у сфері прав людини | 252 |
| 2. Реформування системи охорони здоров'я | 254 |
| 3. Початок реформ | 257 |
| 4. Рекомендації..... | 257 |
| XIV. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ЗДОРОВ'Я ПРЕДСТАВНИКІВ ВРАЗЛИВИХ ГРУП | 259 |
| 1. Порушення прав людей, які є клієнтами програми замісної підтримувальної терапії (ЗПТ)..... | 259 |
| 1.1. Рекомендації до уряду України | 262 |
| 2. Права людей, що належать до ЛГБТ-спільноти, в царині охорони здоров'я | 262 |
| 3. Права людей, які потребують паліативної допомоги | 263 |
| 4. Порушення прав паліативних хворих | 264 |
| 5. Рекомендації..... | 266 |
| XV. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ | 268 |
| 1. Зауваження загального характеру | 268 |
| 2. «Універсальний дизайн» та «доступність» в Україні..... | 270 |
| 3. Право на працю | 274 |
| 4. Право на освіту..... | 276 |
| 5. Реабілітація людей з інвалідністю | 279 |
| 6. Права людей, інвалідність яких пов'язана з подіями на Майдані | 281 |
| 7. Допомога людям з інвалідністю, пов'язаним з зоною АТО..... | 281 |
| 8. Рекомендації..... | 285 |
| XVI. ПРАВА ДИТИНИ | 288 |
| 1. Захист прав дітей, які потребують захисту держави внаслідок збройного конфлікту | 288 |
| 2. Законодавство щодо захисту прав дітей..... | 290 |
| 3. Координація діяльності органів влади..... | 293 |
| 4. Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини | 295 |
| 5. Найкращі інтереси дитини..... | 296 |
| 6. Рекомендації..... | 297 |
| XVII. ПРАВА ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ | 299 |
| 1. Законотворчість та правозастосовна практика у 2014 році..... | 299 |
| 2. Головні проблеми з правами іноземців та ОБГ в Україні..... | 301 |
| 3. Затримання та ув'язнення іноземців та ОБГ..... | 302 |
| 4. Права шукачів притулку..... | 304 |
| 5. Висновки | 307 |

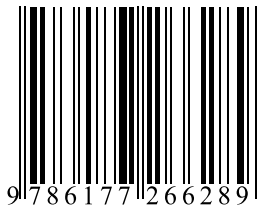
| | |
|---|-----|
| XVIII. ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ..... | 310 |
| 1. Деякі загальні проблеми..... | 310 |
| 2. Соціальний захист військовослужбовців..... | 313 |
| 3. Проблема корупції у збройних силах України..... | 315 |
| 4. Рекомендації..... | 318 |
| XIX. ПРАВА В'ЯЗНІВ..... | 319 |
| 1. Деякі загальні дані..... | 319 |
| 2. Законодавство..... | 319 |
| 3. Права засуджених на окупованих територіях..... | 326 |
| 3.1. Окупований Крим..... | 326 |
| 3.2. Окуповані території Луганської та Донецької областей: десятки тисяч заручників..... | 327 |
| 4. Рекомендації..... | 328 |

Наукове видання

ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2014

ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

ISBN 617-7266-28-9



Відповідальний за випуск *Євген Захаров*
Редактори: *Олег Мартиненко, Євген Захаров*
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошніченко*

Підписано до друку 14.04.2015
Формат 60 × 84 ¹/₈. Папір офсетний. Гарнітура Cambria
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 33,12. Умов. фарб.-від. 33,91
Умов.-вид. арк. 36,01. Наклад 500 прим.

УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ
04071, Київ, вул. Фролівська, 3/34, 3-й поверх
<http://www.helsinki.org.ua>

ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ»
61002, Харків, вул. Дарвіна, 7, кв. 35
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України
серія ДК № 4783 від 23.10.2014 р.