

Canada



 OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS



## ПРАВА ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ – 2016

**ДОПОВІДЬ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ  
УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ**

Київ  
КВІЦ  
2017

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

*Ця публікація підготовлена та видана в рамках:  
проекту «Права людини понад усе», який впроваджується  
Українською Гельсінською спілкою з прав людини  
та фінансується Міністерством міжнародних справ Канади;  
проекту з інституційного розбудови УГСПЛ за фінансування Посольства Швеції в Україні;  
а також за підтримки Фондації «Інститут відкритого суспільства»  
у співпраці з Ініціативою прав людини Фондації «Відкритого суспільства».*

*Представлені погляди та інтерпретації є відповідальністю авторів і не обов'язково відображають погляди  
чи офіційну точку зору Міністерства міжнародних справ Канади або Уряду Канади,  
Посольства Швеції в Україні або Уряду Швеції, та Фондації «Інститут відкритого суспільства».*

Права людини в Україні – 2016. Доповідь правозахисних організацій /  
За ред.: А. П. Бущенко, О. А. Мартиненко / Українська Гельсінська спілка з  
прав людини. — ....., 2017. — ... с.

ISBN 978-617-7266-28-9

У книзі розглядається стан з правами людини в Україні у 2016 р., досліджений правозахисними неурядовими організаціями та фахівцями у цій сфері. Кожен розділ книги містить аналіз порушень того чи іншого права в 2016 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.

© А. П. Бущенко, О. А. Мартиненко, упорядкування, 2017

© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2017

## ЗМІСТ

Права людини в Україні в 2016 р.: основні тенденції  
Дотримання прав людини на підконтрольній території вздовж лінії розмежування  
Ситуація в АР Крим та права людини  
Короткий огляд стану з правами людини в т.зв. ЛНР і ДНР  
Служба безпеки України та права людини  
Реформування органів внутрішніх справ та права людини  
Чи можна довіряти конституційним суддям?  
Захист прав людини у 2016 році засобами конституційного судочинства  
Право на життя  
Захист від катувань та поганого поводження  
Право на свободу та особисту недоторканість  
Свобода пересування і право на вибір місця проживання  
Право на справедливий суд  
Право на приватність  
Свобода думки, совісті та релігії: права релігійних громад  
Свобода зібрань  
Реалізація права громадян на політичний протест в Україні у 2016 році  
Свобода об'єднань (асоціацій)  
Права внутрішньо переміщених осіб  
Права людини в сфері міжнародного захисту («притулку»)  
Соціально-економічні права  
Право власності  
Право на працю  
Право на доступ до публічної інформації  
Дотримання виборчих прав в Україні у 2016 році  
Права жінок  
Проблеми гендерної рівності в секторі безпеки і оборони  
Права військовослужбовців  
Права дитини  
Права людей з інвалідністю  
Права в'язнів  
Права людини в галузі охорони здоров'я  
Екологічні права

У цій доповіді представлене бачення правозахисними організаціями найбільш актуальних проблем в галузі дотримання прав людини і основних свобод в Україні. У 2016 році Україна намагалася вирішити проблеми, пов'язані з реалізацією реформ, захистом прав населення на непідконтрольних Україні територіях, вирішенням проблем понад мільйона переселенців, що знайшло своє відображення практично в кожному з представлених розділів.

Презентуючи до уваги широкого кола читачів аналіз річного розвитку подій, Українська Гельсінська спілка з прав людини висловлює щирю подяку за всебічну допомогу у підготовці доповіді «Права людини в Україні — 2016»:

Організаціям, матеріали яких були використані:

Аналітичний центр «CEDOS»;  
 Всеукраїнська Благодійна Фундація "Право на захист" в партнерстві з HIAS;  
 Генеральний штаб Збройних Сил України;  
 ГО "Інститут правових досліджень і стратегій";  
 ГО "Правозахисна Ініціатива";  
 ГО «Інститут релігійної свободи»;  
 ГО «Територія успіху»;  
 Громадська організація «Харківська правозахисна група»;  
 Громадянська мережа «ОПОРА»;  
 Екологічно-гуманітарне об'єднання "Зелений Світ";  
 Інститут досліджень суспільства «Кронос»;  
 Коаліція "Права дитини в Україні";  
 Конституційний Суд України;  
 Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина»;  
 Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого;  
 Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради з прав людини;  
 Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова;  
 Українській Жіночий Фонд;  
 Харківська обласна фундація «Громадська альтернатива»;  
 Центр правових та політичних досліджень «СІМ».

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

Олена Ащенко, Алла Блага, Анастасія Бондаренко, Максим Васін, Євген Григоренко, Інга Дуднік, Інна Заворотько, Євген Захаров, Олександр Євсєєв, Михайло Каменєв, Ганна Овдієнко, Наталія Охотнікова, Олена Овчаренко, Максим Петров, Ірина Петрова, Всеволод Речицький, Олена Річко, Андрій Роханський, Олександр Степаненко, Руслан Тополевський, Олена Уварова, Людмила Фурсова, Максим Щербатюк, Володимир Яворський, Ірина Яковець, Марія Ясеновська.

Ця доповідь була б неможливою без сприяння і допомоги Дарини Толкач, Дар'ї Свиридової, Олександра Галкіна, Світлани Рибалко.

Ця публікація здійснена за фінансової підтримки Уряду Канади через Міністерство міжнародних справ Канади, Уряду Швеції через Посольство Швеції в Україні та Фундації «Інститут відкритого суспільства». За зміст публікації відповідає виключно Українська Гельсінська спілка з прав людини та автори, і її не можна вважати такою, що відбиває позицію Уряду Канади, Уряду Швеції та Фундації «Інститут відкритого суспільства».

Аркадій Бущенко,  
 Олег Мартиненко





**Захаров  
Євген Юхимович,**  
директор Харківської  
правозахисної групи

## Права людини в Україні в 2016 р.: основні тенденції<sup>1</sup>

### Загальний огляд

2016 рік був для України не менш складним, ніж рік попередній. Окупація частини території України та збройний конфлікт на південному сході країни стали одним з головних джерел системного та масового порушення прав людини та основоположних свобод і, загалом, стримуючим фактором для поступу України в дусі ідей Революції гідності. Іншими ключовими факторами, гальмуючими наш поступ, були опір державної системи реформам, збереження міцного зв'язку бізнесу та влади, зневага до верховенства права та прав людини, популізм, який породжує політичну корупцію та безвідповідальність влади, впевнення великих груп політиків та громадських активістів, що складні проблеми можна вирішити простими шляхами, зокрема, за рахунок застосування сили і примусу. Це дуже серйозні помилки, які можуть мати вкрай погані наслідки..

У 2016 році, як і в 2015, в Україні було чотири різних реальності з правами людини: в окупованому Криму; частині Донецької та Луганської областей, контрольованій самопроголошеними ДНР та ЛНР; частині Донецької та Луганської областей вздовж лінії розмежування, контрольованій державою (далі – «сіра» зона); і в решті регіонів країни. Ситуація з правами людини була мозаїчною: в якихось сферах спостерігалось покращення, в якихось – порушення прав людини ставали більш масовими та серйозними, але в країні в цілому ми констатуємо погіршення стану з правами людини та основоположними свободами.

На контрольованій території це насамперед проявилось в масовому порушенні економічних та соціальних прав, що поставило велику частину населення країни за межу виживання. Значне зростання тарифів на комунальні послуги, цін на продукти та ліки не було компенсоване державою навіть для соціально слабких верств населення. Субсидії покривають лише частину комунальних платежів. Водночас реальні доходи зменшилися. Бідність працюючих людей стала повсюдним явищем, і не тільки для «бюджетників» – дрібний бізнес, який працює в «гривневій зоні», також дуже збіднів, багато підприємців були змушені обмежити або навіть закрити свій бізнес. Відповідно, виростало безробіття.

У «сірій» зоні, де кожної ночі можуть бути обстріли, люди живуть сьогоднішнім днем. Тут не всюди є опалення, газопостачання, вода, часто користуються «буржуйками» та п'ють колодязну воду, і є населені пункти (загалом їх в «сірій» зоні 336), де немає жодного цілого будинку, як, наприклад, в Крас-

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції

ногорівці. Всі чекають закінчення війни, а вона все продовжується, і майже щодня – нові загиблі і поранені. І перспективи закінчення цього нестерпного життя не проглядаються.

В Криму продовжувалася політика, спрямована на позбавлення кримськотатарського народу етнічної та релігійної ідентичності. Репресії проти кримських татар посилювалися, все більш очевидне бажання російської влади «прив'язати» їх до терористичних угруповань. Меджліс кримськотатарського народу визнаний російським судом терористичною організацією – без будь-яких підстав. Кількість українських громадян, «в'язнів Кремля» в Криму, все зростає. Про прояв в Криму української ідентичності годі й говорити, це одразу викликає репресії.

Розвиток окупації Криму, порушення прав людини внаслідок неї, стан з правами людини на територіїх самопроголошених республік та в «сірій» зоні більш детально розглядаються в окремих розділах Доповіді. Деякі проблеми прав людини, які видаються найбільш серйозними, розглядаються нижче.

## Зростання насильства та ненависті

У 2016 році в Україні продовжували вчиняти екстраординарні порушення прав людини, викликані воєнним конфліктом: вбивства і катування полонених, захоплення заручників, катування, насильницькі зникнення, насильство з ідеологічних мотивів. Наприклад, люди, які проявляли проукраїнську позицію, могли бути репресовані, викрадені, їх могли просто вбити, як сталося з багатьма з них. Це тисячі людей.

Раніше такі порушення прав людини були з боку бойовиків і російських військовослужбовців. У відповідь деякі наші військовослужбовці, зокрема з добровольчих загонів, побачивши таке ставлення, почали діяти симетрично. Теж вбивали полонених. Мали місце катування полонених, і деяких забили до смерті. Стало широко вживаним таке слово, як «відтискання». Чомусь стало вважатися нормальним «відтиснути» майно у сепаратиста, якщо це сепаратист. Машину, будинок забрати. Це вже не злочин, якщо це ворог... Обставини війни породжують небезпечну ілюзію морального виправдання насильства, якщо воно спрямоване на тих, хто видається ворогом, хоча фактично, може, ним і не є. Поширюється лояльність до насильства як начебто засобу встановлення справедливості в обхід закону.

Досить значна частина суспільства, відчуючи ненависть до агресора і бойовиків, усвідомлено чи ні, підтримує це насильство проти сепаратистів. Взагалі радіють тому, що їх вбивають. Постять фото трупів, у Фейсбуці з цього приводу велика радість. Хоча чому тут радіти насправді? Цих бойовиків понадили грошима, вони пішли і загинули. І для їхніх сімей нічого хорошого в цьому немає, як немає нічого хорошого в цьому конфлікті. Вони так само жертви російської агресії, як і українські військові та добровольці, які захищали Україну. А ця ненависть є дуже загрозливою для нашого майбутнього. Дуже тривожить наростання мовчазного, внутрішнього агресивного звикання до щоденних смертей – на війні, у ДТП, внаслідок дій злочинців. Смерть перестає вражати.

Невиправдане надмірне насильство тільки шкодить українському суспільству і призводить до браку гуманності та милосердя в діях агентів держави. За такого ставлення до своїх громадян держава на завжди буде залишатися для них чужою.

## Звуження свободи вираження поглядів

Хоча Україна і покращила у 2016 році свій стан на декілька балів в міжнародних рейтингах свободи слова, а профільні організації відзначають зменшення приблизно на 15% кількості порушень свободи слова порівняльно з 2015 роком, на мій погляд, обсяг свободи вираження поглядів в 2016 році зменшився. Про це свідчать два такі красномовні факти. По-перше, Савік Шустер так і не зміг знайти можливості поновити свою програму політичного ток-шоу: жоден національний канал, жоден медіамагнат так і не спромігся запросити Шустера з його командою на свою територію. По-друге, перший мітинг в Києві нової політичної сили, очолюваної Міхеїлом Саакашвілі, проігнорували усі національні

канали. Єдиним каналом, який транслював мітинг, був «Еспресо-ТВ», і вся політично стурбована країна в той вечір дивилася тільки цю передачу.

Українські медіа так і не стали бізнесом, і незалежність журналістів цілком залежить від ступеню цивілізованості власника, який дозволяє чи не дозволяє собі вимагати висвітлення певної позиції, оприлюднювати замовні матеріали, використовуючи своє медіа проти політичних та економічних конкурентів.

Покращення позиції України в міжнародних рейтингах відкритості держав (Глобальний рейтинг права на інформацію, рейтинг ООН з розвитку електронного урядування, рейтинг відкритості державних даних), збільшення кількості інформаційних запитів до органів влади та позовів до суду щодо захисту права на доступ до публічної інформації немовби свідчать про прогрес в царині свободи інформації. Проте невідповідність інформування державою про події в зоні конфлікту на сході країни реаліям, впевненість, що державні службовці можуть вирішувати, про що повідомляти українцям, а що втаємничити, навіть використання відвертої маніпуляції фактами свідчить, що дійсність насправді не є такою рожевою, як це може здатися. Так, наприклад, ми змушені постійно спостерігати обвинувачення бойовиків ОРДЛО в знищенні житлових будинків у випадках, коли насправді вони були знищені українською артилерією, неточності в поданні інформації щодо загиблих та поранених і т.д.

## Зростання бідності та соціальної нерівності

В Україні ще більшим став розрив між доходами багатих та бідних. Це дуже загрозна тенденція – не тільки для майбутнього країни, але навіть для існування держави. Якщо у 2006 році ця різниця складала 1:10, то у 2016 – 1:30. Натомість, в країнах ЄС це 1:5.7. Отже, моральний принцип Джона Роулза, сформульований в книзі «Теорія справедливості», – нерівність, вигідна всім: якщо хтось розбагатів, то всім іншим від цього повинно бути хоч трохи краще – в Україні не працює. Також виросла різниця між мінімальною і максимальною заробітною платнею в бюджетних установах. Для порівняння: в Західній Європі ця «вилка» 1:4, у США – 1:5, ці дані є відкритими і визначені законом. В 2006 році в Україні ця «вилка» була 1:40, в 2017 році обіцяє бути більше, ніж 1:100. Справді, мінімальний розмір посадового окладу з 1 січня 2017 року становитиме 2000 гривень відповідно до закону «Про держслужбу», мінімальна заробітна платня – 3200 грн., а зарплатню судді Конституційного суду депутати Верховної Ради встановили в розмірі 380 000 грн. (законопроект ухвалено в першому читанні). Ця сума включає доплату за науковий ступінь доктора наук в розмірі 46 000 грн., і це при тому, що звичайний професор та доктор наук отримує 6000 грн. на місяць (В. Пинзеник)! І як же нардепам не соромно? Це ж ні що інше, як «купівля» суддів, прояв політичної корупції!

З початку 2017 року місячна зарплатня членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів встановлена в розмірі 225 тис. грн., вищі посадові особи деяких органів виконавчої влади також отримують дуже великі зарплатні з огляду на те, як платять простолюду. Така різниця виглядає особливо огидною на тлі щорічного прийняття цим же парламентом бюджету, в якому призупиняється дія законів про пільги для більшості категорій пільговиків. Я зовсім не проти високої оплати за високоякісну фахову працю, але наскільки допустима оплата в такому розмірі в найбіднішій країні Європи із середнім рівнем доходів 3000 грн. на місяць? За стандартами ООН більше 80% мешканців України є бідними, а рівень відносної бідності за українською статистикою – більше 23%.

Деякі факти є вбивчими та кричущими. Так, середній розмір бюджетного фінансування засудженого складає 9 грн. 50 коп., а вартість одного ліжко-дня по харчуванню для психічно-хворих в 2016 році склала 12 грн. 21 коп., в тому числі для дорослих психічно хворих – 7 грн 99 коп., для дітей – 21 грн. 91 коп. Вартість одного ліжко-дня по медикаментам склала 11 грн. 61 коп. у тому числі: психіатричні для дорослих – 8 грн. 50 коп.; психіатричні для дітей – 7 грн. 62 коп. Ці цифри свідчать, що стаття 3 Конституції, за якою життя та здоров'я людини є найвищою соціальною цінністю, а утвердження

та захист прав людини є головним обов'язком держави, є суцільним лицемірством. Про які права людини після цього можна взагалі говорити?

Загальна зневага держави до бідних поєднується із стигматизацією деяких їх категорій. Так, Мін'юстом створено Єдиний реєстр боржників по оплаті комунальних послуг з якого можна дізнатися про наявність такої заборгованості у будь-якої особи, задавши її прізвище, ім'я, по-батькові, дату народження та індивідуальний податковий номер. Враховуючи доступність цих даних в Україні, можна без особливих потреб отримати доступ до вразливих персональних даних особи. Загалом наша держава примітивізує свої соціальні відносини з мешканцями країни і зводить їх переважно до нагляду, та ще й хизується своїми успіхами на цій ниві. Так, віце-прем'єр з соціальних питань Павло Розенко гордовито заявляє про створення в кожному районі бригад, які будуть в 2017 році перевіряти, чи всі працюючі отримують не менше мінімальної зарплатні 3200 грн. і не працюють за кеш. СБУ враховує пенсіонерів, що виїжджають за ОРДЛО для отримання пенсії, Мінсоцполітики полює за переселенцями за місцем їх проживання... Так Україна поступово перетворюється у стародавню Єгипетську третю династію Ура, яка загинула внаслідок того, що перевіряючих було більше, ніж працюючих!

## Порушення прав українців – мешканців ОРДЛО та «сірої» зони

На території самопроголошених республік, як і в 2014-2015 роках, зовсім не можна здійснювати громадянські та політичні права і свободи. Можливості для висловлення альтернативних поглядів просто не існує. «Влада» самопроголошених республік переслідує людей навіть за публікації у власних блогах – їх обвинувачують в екстремізмі, державній зраді, шпигунстві та інших вигаданих злочинах і примушують – можна тільки гадати, в який спосіб, – публічно каятися. Процвітають свавільні дії «народної поліції», поскаржитися на які неможливо. Постійно зникають без вісті люди. Масово порушуються також соціальні та економічні права. Ціни на всі основні продукти харчування значно вище, ніж на контрольованих територіях (окрім хлібопродуктів, на які в ДНР та ЛНР встановлена дотація), а пенсія та зарплатня значно менше, ніж на контрольованих територіях. Безробіття в деяких місцях сягає 70%. Таким чином, жити в самопроголошених республіках ще важче, ніж на контрольованій території. Особливо гостро це відчувають вразливі групи населення – пенсіонери, інваліди, багатодітні родини, самотні матері, які виживають лише завдяки благодійній допомозі.

До усіх цих щоденних проблем з виживанням додалися дискримінаційні дії держави відносно внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які повернулися на непідконтрольну територію чи оформили довідку переселенця для отримання пенсії. В лютому 2016 року СБУ розіслала мерам міст списки ВПО, які не мешкають за адресою, що вказана в довідці переселенця, і яким треба припинити соціальні виплати і виплати пенсій до підтвердження місця проживання за адресою, вказаною в заяві переселенця. В результаті велика кількість людей була змушена вистояти гігантські черги, щоб підтвердити своє місце проживання і повернути свої пенсії та інші соціальні виплати. Зауважимо, що держава мусить виплачувати зароблену пенсію незалежно від місця проживання, і тому такі дії є просто ганебними. Детальніше про ці події розповідається в розділі «СБУ та права людини».

А чого варті довжелазні черги на контрольних пунктах в'їзду-виїзду (КПВВ) на лінії розмежування! Черги ці створили немовби навмисно. Існуючий порядок проходження і проїзду через нечисленні КПВВ, визначений урядом, а також обладнання та кваліфікація персоналу на пунктах призводять до виникнення отаких багатогодинних черг при практичній відсутності побутових умов. Це неминуче породжує претензії на адресу влади України, незалежно від політичних поглядів, а також сприяє прояву корупції серед українських прикордонників і митників.

Після відвідин працівниками Харківської правозахисної групи КПВВ на лінії розмежування в Станиці Луганська, Золотому, Мар'їнці, Зайцевому, Гнутовому вони відзначають, що умови і здійснення переходу через ці пункти істотно розрізняються і вимагають майже повсюдного поліпшення. Логістика

пропускних пунктів вимагає очевидного удосконалення з тим, щоб звести до мінімуму час очікування перетину лінії розмежування, збільшити кількість інспекторів, реагувати на збільшення черги збільшенням пропускної спроможності, створювати нормальні умови для людей, які перебувають в черзі. Необхідно усунути причини для скарг з боку жителів Донецької і Луганської областей, які проживають як на підконтрольній, так і на непідконтрольній українському уряду територіях та перетинають лінію розмежування в КПВВ.

Тільки в КПВВ Гнупове процес перетину лінії розмежування на автомобілях і пішки був налагоджений і займав незначний час (до однієї години для тих, хто їде на автомобілі і 20-30 хвилин для пішоходів). КПВВ «Гнупове» може служити позитивним прикладом правильно побудованої логістики.

Крім того, необхідно скасувати необґрунтовано жорсткі обмеження перевезення (перенесення) продуктів харчування та інших предметів споживання через лінію розмежування, які неминуче породжують корупцію.

## **СБУ – головна порушниця прав людини серед органів державної влади**

Останніми роками баланс між захистом національної безпеки та територіальної цілісності та дотриманням прав людини був порушений Службою безпеки України на користь національної безпеки. Це можна пояснити необхідністю захисту від російської агресії, але дії СБУ не можна виправдати, коли вона грубо порушує міжнародні зобов'язання держави в царині прав людини та національне законодавство. СБУ завжди пишалася тим, що діє виключно за законом. Але останнім часом законні дії СБУ є скоріше виключенням, а процвітають незаконні дії.

СБУ широко застосовує затримання без дозволу слідчого судді у випадках, коли він за законом є необхідним, тим самим порушуючи Конституцію та КПК. При цьому часто затриманому відмовляють в праві на дзвінок, і його рідні та друзі навіть не знають про затримання і де перебуває затриманий. Якщо ж про затримання стає відомо, і запрошують адвоката для надання правової допомоги, то адвоката не допускають до затриманого. СБУ здійснює повторні екстрадиційні арешти осіб, звільнених судами з-під варти, що порушує Європейську конвенцію з прав людини і національне законодавство.

Є незрозумілим, де утримуються під вартою затримані, оскільки СБУ не має ізоляторів тимчасового тримання, слідчих ізоляторів, передбачених законом, а сектори забезпечення слідства в Києві та Харкові не можуть прийняти таку велику кількість затриманих та підслідних.

У 2014-2016 роках з'явилося багато повідомлень про катування затриманих та підслідних в СБУ з метою зізнання у скоєнні злочину та забезпечення співпраці зі слідством. Раніше в СБУ, наскільки нам відомо, майже не катували (до публічної сфери потрапив тільки випадок Юрія Мозоли, закатованого до смерті в 1996 році в Львівському ізоляторі СБУ).

Для формування так званого «обмінного фонду» для звільнення військовополонених та цивільних заручників СБУ затримує тих, хто причетний до сепаратизму чи тероризму, домагається від них згоди на обмін і тримає їх до проведення обміну в невідомому місці без будь-якої комунікації із зовнішнім світом. За міжнародним правом такі дії кваліфікуються як злочин – насильницьке зникнення, заборонене Конвенцією ООН про захист усіх осіб від насильницьких зникнень. Україна приєдналася до цієї Конвенції в червні 2015 року. Ясно, що ці дії вимушені, бо іншим чином звільнити полонених неможливо, але це не виправдовує brutальні порушення Службою безпеки міжнародних угод в галузі прав людини. Обмін полонених перетворився в огидний політичний торг в умовах повної секретності, а з погляду права використання долі полонених в політичних цілях є заручництвом, воєнним злочином з погляду міжнародного гуманітарного права, і всі, хто в цьому бере участь, можуть стати об'єктом розгляду Міжнародного кримінального суду.



Борячись з сепаратизмом, СБУ вдається до кримінального переслідування за розповсюдження газет, листівок, статей в Інтернеті та соціальних мережах навіть в тих випадках, коли в них немає закликів до застосування насильства. Аналіз більше 100 вироків за статтею 110 КК, які містяться в реєстрі судових рішень, показує що майже завжди за наполяганням слідства у якості запобіжного заходу застосовується тримання під вартою, хоча дії обвинувачених не мали впливу, а самі вони не загрожували суспільству. Є всі підстави говорити про порушення права на свободу так особисту недоторканність, яка захищається статтею 5 Європейської конвенції. У низці справ це перебування під вартою було непропорційно довгим, як, наприклад, у справі журналіста Руслана Коцаби (17 місяців в СІЗО) чи депутата Красноградської райради в Харківській області Юрія Абакумова (1 рік в СІЗО). Обидва були виправдані судами (у справі Коцаби обвинуваченням подана касаційна скарга, яка чекає на розгляд у Вищому спецсуді). Загалом судову практику за статтею 110 КК можна оцінити як гуманну, оскільки було лише три вирокі з реальним позбавленням волі, якщо тільки звільнені судом підсудні не були знову затримані для обміну. Тим не менше розгляд низки справ дає підстави стверджувати про непропорційне втручання у свободу вираження поглядів (стаття 10 Європейської конвенції). Зрозуміло, що такий погляд в умовах війни з Росією є непопулярним, особливо серед патріотично налаштованої громадськості, але це рівно до того моменту, коли цих затятих борців з сепаратизмом не почнуть переслідувати вже за їх погляди.

Детальніше вказані проблеми описані в розділі «СБУ та права людини».

## Брутальні порушення права на притулок

Однією з найбільших проблем у сфері прав людини в Україні є ставлення держави до шукачів притулку. При тому, що в Україні діє ліберальний і добре прописаний Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», адміністративна практика зберігає всі ксенофобні традиції радянської і пострадянської доби, а також незаконні дії правоохоронних органів щодо шукачів притулку.

Державна міграційна служба постійно відмовляє у прийомі документів на статус біженця, а якщо приймає документи, то відмовляє у переважній більшості випадків. Так, у 2014-2016 роках за отриманням статусу біженця та додаткового захисту звернулося 270 шукачів притулку, статус біженця отримали лише 15 заявників, а додатковий захист – 14.

Генеральна прокуратура і Міністерство юстиції продовжують екстрадувати громадян РФ до РФ, порушуючи фундаментальний принцип неповернення, за запитом ФСБ у явно сфабрикованих політичних справах. Коли йдеться про екстрадицію мусульман, ці справи нічим не відрізняються від політичних справ проти мусульман в окупованому Криму. Тільки щодо кримських справ українські державні органи заявляють про політичні переслідування, а в екстрадиційних справах проти російських мусульман вони застосовують екстрадиційний арешт, не аналізуючи небезпеку для життя і здоров'я запитуваних осіб, а також мотив переслідувань, навіть у випадках запиту щодо мешканців Чечні, Інгушетії чи Дагестану, у справах по т.зв. антиекстремістському законодавству РФ, коли шукачу притулку явно загрожує небезпека катувань чи насильницького зникнення. Продовжується практика екстрадиції, примусового видворення та примусового повернення у країни Середньої Азії, стосовно яких відомо про застосування катувань щодо виданих та повернених осіб.

На дії всіх компетентних державних органів вирішальним чином впливає позиція СБУ, яка грає роль такого собі сірого кардинала, без згоди якого нічого не відбувається. СБУ проводить спеціальну перевірку за кожною заявою про отримання статусу біженця або додаткового захисту і надає майже завжди негативний висновок. Саме СБУ вчиняє такі незаконні дії щодо мігрантів, як викрадення, катування, незаконне повернення або видача. Високий рівень корупції у всіх задіяних державних органах лише сприяє збереженню таких практик: усі вони пов'язані між собою корупційними схемами і, відповідно, круговою порукою.

Особливу тривогу викликає ставлення СБУ та інших державних органів до вихідців з Росії та інших країн СНД, що брали участь у Євромайдані, збройному конфлікті проти РФ на боці України та волонтерському русі. Громадянство та статус біженця отримали одиниці, натомість у країнах походження цим особам загрожують політичні переслідування.

Державна прикордонна служба не впускає шукачів притулку на територію України, часто без підстав. На її дії також часто впливає СБУ. Але навіть за наявності підстав заборони в'їзду в Україну Прикордонна служба не вчиняє тих дій, які вона має виконувати. Можна навести такий приклад. Громадянин Сьєрра-Леоне Г. був затриманий прикордонниками в аеропорту «Харків», оскільки в нього був прострочений термін перебування в Україні. Він вилетів з України до Туреччини, а потім мав квиток до Франції, але, оскільки у нього не було візи, його повернули в Україну. Він подзвонив в офіс ХПГ з проханням про правову допомогу, бо вже давно перебував в аеропорту без будь-якого руху. Адвоката ХПГ до нього не допустили. Тільки після втручання керівництва МВС адвокат був допущений, і пана Г. впустили в Україну. Він перебував в аеропорту два тижні, при цьому його не годували, він міг тільки пити звичайну воду з водопроводу. Коли я повідомив про цей випадок на спеціальному засіданні парламентського Комітету з прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, представник Прикордонної служби сказав, що пан Г. порушив законодавство, його не можна було впускати в Україну, проте його ніхто не позбавляв свободи, а годувати його мав авіаперевізник. Така ситуація, коли людина позбавлена свободи, і її тривалий час не годують, є порушенням статті 3 Європейської конвенції.

## Підсумки

Підсумовуючи, я хочу спертися на текст звернення Ініціативної Групи «Перше грудня» «Не даймо сліпій ненависті запанувати над нами».

Попри здійснені останнім часом реформи, державі так і не вдалося утвердити в ній систему справедливих стосунків. Судова і правоохоронна системи пробуксовують, а тому й далі людина залишається наодинці. Це стає особливо загрозливим для країни у стані війни. Коли закон безпомічний, з'являється спокуса спецслужб відновити справедливість в обхід закону. У результаті щораз більше людей виправдовують насильство як інструмент власноруч здійсненого правосуддя. Поступово суспільство стає глухим до людського болю як такого.

Ця тривожна тенденція непомітно стала загрозою безпеці кожної людини. Цю загрозу мають осмислити як державні органи включно з СБУ, так і громадянське суспільство, оскільки саме вони можуть реально стати на заваді загрозі. Маємо зупинити деградацію людини та соціальних інституцій.

Від радянського карального правосуддя нас відділяє не так уже й багато часу. У практиці органів влади, що є офіційно відповідальними за боротьбу зі злочинністю, все ще виживають звички та прийоми, які призводять до застосування насильства і вибіркового правосуддя, тобто до зловживання владою. Екстраординарні умови війни з Російською Федерацією і тими, кого вона усіяко підтримує, не є індульгенцією на розправу чи помсту. Відтак, керівництво країни забезпечити реальний суспільний контроль над діяльністю українських правоохоронних органів та спецслужб. У жодному випадку політична чи будь-яка інша доцільність не повинні руйнувати право.

Не менші завдання стоять і перед громадянським суспільством. Великою помилкою є вважати, що у воєнний час слід відкинути демократичні принципи та зректися цінностей, які лежать в основі цивілізації. Інакше за законом зворотного зв'язку кожен насильницький акт лише примножить насильство; кожна кривда, не стриножена сумлінням, породить кілька нових кривд.

Український народ у тяжких випробуваннях захищає своє право на свободу. Наша війна справедлива, але саме тому ми не маємо права уподібнюватися до агресора, з яким воюємо.

У час війни рани в людських душах неминучі. Але хай не наші руки завдають цих ран. Не даймо ненависті запанувати над нами.



**Наталія Охотнікова,**  
юрист Харківської  
правозахисної групи

## Дотримання прав людини на підконтрольній території вздовж лінії розмежування

### 1. Загальна характеристика ситуації у так званій «сірій зоні» протягом 2016 року

У 2016 році ситуація на дії України стигматизувалася, особливо це стосується так званої «сірої зони» – лінії зіткнення. Лінія зіткнення (інша назва – лінія розмежування, «сіра зона») – умовне розмежування Донецької та Луганської областей, фактично буферні зони із підконтрольними уряду населеними пунктами та територіями, в яких органи державної влади України не здійснюють або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження, тобто із територіями самопроголошених «ДНР» та «ЛНР» (відповідно до Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженого наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 року №415-ог з відповідними змінами).

Останній великий «водорозділ» відбувся в лютому 2015 року після того, як терористи зайняли Дебальцеве та активні військові дії перейшли у менш інтенсивні. Територія, підконтрольна урядові України, була чітко визначена, кордони не змінювалися до Мінських угод 2016 року, згідно з якими мало відбутися розведення сил, а до підконтрольної Україні території мало додатися м. Дебальцеве, яке фактично контролюється силами так званої «ДНР».

### 2. Приклади порушень прав людини стосовно мирного населення у 2016 році

#### Загиблі та поранені внаслідок обстрілів та вибухів

За даними управління Верховного комісара УВКБ ООН з середини квітня 2014 року до 1 грудня 2016 року на Донбасі загинули не менше 9758 осіб, з них понад 2 тисячі – мирні громадяни. Ще близько 22 800 осіб зазнали поранення.<sup>1</sup>

Офіційні дані різняться з даними міжнародних організацій. У промові 28 березня 2016 року Президент України Петро Порошенко повідомив,

<sup>1</sup> В ООН назвали кількість загиблих і поранених на Донбасі // Експрес – онлайн | оперативні новини України та світу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://expres.ua/news/2016/12/09/217008-oon-nazvaly-kilkist-zagyblyh-poranenyh-donbasi>



що 6500 тисяч українських мирних мешканців загинуло під час конфлікту.<sup>2</sup> За даними начальника відділу протимінної діяльності Міноборони України Сергія Рокуна, за весь час проведення АТО від підриву на мінах чи снарядах близько 150 мирних осіб загинули, 500 отримали поранення.<sup>3</sup> Перший заступник Голови Верховної Ради України Ірина Герашенко наводить наступні дані: «Протягом останніх двох років на Донбасі загинули 495 жінок та 68 дітей. Крім того, 152 дитини зазнали поранень».<sup>4</sup>

За 8 місяців 2016 року за даними голови Національної поліції в Донецькій області В'ячеслава Аброськіна у результаті бойових дій у Донецькій області загинув 21 мирний житель, 94 особи зазнали поранення.<sup>5</sup>

Більш повними є дані ОБСЄ: «Із січня по листопад 2016 року спостерігачі ОБСЄ зафіксували 83 жертви серед цивільного населення, а також 305 випадків травмування мирних жителів».<sup>6</sup>

2016 рік відзначився зменшенням загальної кількості невідбиркових обстрілів, однак вони ще трапляються. Зокрема відомо про декілька випадків обстрілів населених пунктів Станиця Луганська, Щастя Луганської області, Авдіївка, Красногорівка, Мар'їнка Донецької області.

Так, за даними, які вдалося зібрати Харківській правозахисній групі на підставі моніторингових візитів до «сірої зони» й аналізу засобів масової інформації, відомо про загибель принаймні 21 особи, а також про поранення як мінімум 76 осіб.

## Донецька область

Протягом 2016 року зафіксовано смерть як мінімум 7 цивільних осіб у м. Мар'їнка Донецької області (3 особи загинули внаслідок наїзду автомобіля на міну неподалік КПП «Мар'їнка» 10 лютого<sup>7</sup>, 1 чоловік 1988 р. н. підірвався на розтяжці 17 лютого<sup>8</sup>, 1 чоловік 1959 р. загинув від кулі снайпера 11 квітня<sup>9</sup>, 1 чоловік 1958 р. н. – під час обстрілу 20 квітня, 1 жінка 1972 р. н. – була збита БМП в ніч з 7 на 8 жовтня).

Також у Мар'їнці були зафіксовані випадки поранень: чоловік 1954 р. н. поранений 5 лютого<sup>10</sup>; три особи госпіталізовані внаслідок обстрілу 29 лютого<sup>11</sup>; чоловік 1956 р. н. поранений 10 квітня<sup>12</sup>; чо-

<sup>2</sup> Порошенко згадав про «руський мир» та назвав кількість військових і мирних жителів, загиблих на Донбасі // УНІАН [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unian.ua/war/1302287-poroshenko-zgadav-pro-russkiy-mir-ta-nazvav-kilkist-viyskovih-i-mirnih-jiteliv-zagiblih-na-donbasi.html>

<sup>3</sup> 650 мирних мешканців підірвалися на мінах чи снарядах з початку АТО // MILITARY NAVIGATOR [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.milnavigator.com/uk/650-mirnyx-zhitelej-podorvalis-na-minax-ili-snaryadax-s-nachala-ato/>

<sup>4</sup> «Правда про війну»: жертвами російської агресії на Донбасі стали майже півтисячі жінок – Герашенко // Перший український інформаційний — 5 канал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.5.ua/suspilstvo/pravda-pro-viinu-zhertvami-rosiiskoi-ahresii-na-donbasi-staly-maizhe-pivtysiachi-zhinok-herashchenko-129359.html>

<sup>5</sup> Через військові дії за 8 місяців загинула 21 цивільна людина – поліція // Центр інформації про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/cherез\\_vijskovi\\_diji\\_za\\_8\\_misjaciv\\_zagynula\\_21\\_civilna\\_ljudina\\_\\_policija](https://humanrights.org.ua/material/cherез_vijskovi_diji_za_8_misjaciv_zagynula_21_civilna_ljudina__policija)

<sup>6</sup> Опублікували нову статистику смертей мирних жителів Донбасу за 2016 рік // Gazeta.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.ua/articles/donbas/\\_orublikovali-novu-statistiku-smertej-mirnih-zhitelev-donbasu-za-2016-rik/742414](http://gazeta.ua/articles/donbas/_orublikovali-novu-statistiku-smertej-mirnih-zhitelev-donbasu-za-2016-rik/742414)

<sup>7</sup> Біля КПП «Мар'їнка» підірвався цивільний автомобіль // Центр інформації про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/bilja\\_kpp\\_marjinka\\_pidirvavsja\\_civilnij\\_avtomobil](https://humanrights.org.ua/material/bilja_kpp_marjinka_pidirvavsja_civilnij_avtomobil)

<sup>8</sup> У Мар'їнці на вибухівці на смерть підірвався мирний житель // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/158753>

<sup>9</sup> Снайпер бойовиків смертельно поранив мирного жителя Мар'їнки – поліція // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/162814>

<sup>10</sup> Терористи вдарили по Мар'їнці, мирний житель отримав серйозні травми // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/157781>

<sup>11</sup> На Донеччині за добу отримали поранення троє мирних жителів – місцева влада // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/159680>

<sup>12</sup> Житлові квартали Мар'їнки та Авдіївки потрапили під обстріл бойовиків // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/zhitlovi\\_kvartali\\_maryinki\\_ta\\_avdiyivki\\_potrapili\\_pid\\_obstril\\_bojovikiv\\_n675450](http://24tv.ua/zhitlovi_kvartali_maryinki_ta_avdiyivki_potrapili_pid_obstril_bojovikiv_n675450)

ловік поранений 29 квітня<sup>13</sup>; дві жінки 1955 та 1963 р. н. підірвалися на розтяжці 14 травня<sup>14</sup>; жінка 1939 р. н. зазнала поранення під час мінометного обстрілу 14 червня<sup>15</sup>; двоє осіб поранені під час обстрілу КПВВ «Мар'їнка» 16 червня<sup>16</sup>, ще один чоловік поранений 13 липня<sup>17</sup>; два мирні мешканці поранені 18 липня – жінка 1981 р. н. та чоловік 1949 р. н.<sup>18</sup>; жінка 1940 р. н. поранена 7 серпня<sup>19</sup>; двоє неповнолітніх дітей поранені 10 серпня<sup>20</sup>; мирний мешканець зазнав ушкодження під час обстрілу КПВВ «Мар'їнка» 26 серпня<sup>21</sup>; жінку поранено внаслідок вибуху снаряда 12 жовтня<sup>22</sup>; чоловік 1953 р. н. поранений внаслідок обстрілу вночі 6 листопада<sup>23</sup>; двоє волонтерів 1993 р. н. та 1984 р. н. поранені внаслідок обстрілу 13 листопада<sup>24</sup>; чоловік підірвався на гранаті 27 листопада<sup>25</sup>; місцевий мешканець 1954 р. н. підірвався на снаряді 14 грудня<sup>26</sup>.

У м. Красногорівка жінку поранено зі стрілецької зброї 22 квітня<sup>27</sup>; жінка поранена 5 червня<sup>28</sup>; дві жінки постраждали внаслідок обстрілу 20 червня<sup>29</sup>; місцева мешканка поранена осколками внаслідок обстрілу 19 листопада<sup>30</sup>.

У м. Авдіївка як мінімум 5 осіб загинули, 3 з них – під час обстрілів (одна жінка 1945 р. н. – від снаряду 8 квітня, чоловік 1941 р. н. – під час обстрілу 13 липня, хлопець 1997 р. н. – від кулі снайпера 19 липня), 2 місцеві мешканці загинули через необережне поводження зі зброєю 17 вересня<sup>31</sup>

У м. Красногорівка були поранені: чоловік, отримав кульове поранення 29 березня<sup>32</sup>; чоловік 16 травня<sup>33</sup>; дитина 2005 р. н. 12 червня<sup>34</sup>; місцевий мешканець 23 червня<sup>35</sup>; осколком від міни пора-

<sup>13</sup> Бойовики обстріляли Мар'їнський район: постраждав місцевий мешканець // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/boyoviki\\_obstrilyali\\_maryinskiy\\_rayon\\_postrazhdav\\_mistseviy\\_meshkanets\\_n681814](http://24tv.ua/boyoviki_obstrilyali_maryinskiy_rayon_postrazhdav_mistseviy_meshkanets_n681814)

<sup>14</sup> Дві жінки підірвалися на розтяжці в Мар'їнці // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/dvi\\_zhinki\\_pidirvalis\\_na\\_roztyazhtsi\\_v\\_maryintsi\\_n685963](http://24tv.ua/dvi_zhinki_pidirvalis_na_roztyazhtsi_v_maryintsi_n685963)

<sup>15</sup> Терористи здійснили мінометний обстріл Мар'їнки: пенсіонерка отримала поранення в голову // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://24tv.ua/teroristi\\_zdiysnili\\_minometniy\\_obstril\\_maryinki\\_pensionerka\\_otrimala\\_porannennya\\_v\\_golovu\\_n695655](http://24tv.ua/teroristi_zdiysnili_minometniy_obstril_maryinki_pensionerka_otrimala_porannennya_v_golovu_n695655)

<sup>16</sup> Терористи важко поранили двох українців у Мар'їнці // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://24tv.ua/teroristi\\_vazhko\\_poraniли\\_dvoh\\_ukrayintsi\\_v\\_maryintsi\\_n696655](http://24tv.ua/teroristi_vazhko_poraniли_dvoh_ukrayintsi_v_maryintsi_n696655)

<sup>17</sup> Мирний житель Мар'їнки ледь не загинув на власному подвір'ї через бойовиків // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/mirniy\\_zhitel\\_maryinki\\_led\\_ne\\_zaginuv\\_na\\_vlasnomu\\_podviriyi\\_cherez\\_boyovikiv\\_n705119](http://24tv.ua/mirniy_zhitel_maryinki_led_ne_zaginuv_na_vlasnomu_podviriyi_cherez_boyovikiv_n705119)

<sup>18</sup> Окупанти вдарили вночі по Мар'їнці, поранено двоє мирних жителів // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/169865>

<sup>19</sup> У Мар'їнці осколкове поранення отримала мирна жителька жителів // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/171282>

<sup>20</sup> У Мар'їнці внаслідок обстрілу поранені двоє дітей // Центр інформації про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/u\\_marijnci\\_vnaslidok\\_obstrilu\\_poraneni\\_dvoje\\_ditej](https://humanrights.org.ua/material/u_marijnci_vnaslidok_obstrilu_poraneni_dvoje_ditej)

<sup>21</sup> В центрі Мар'їнки вибухнув снаряд – поранено чоловіка // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/v\\_tsentri\\_maryinki\\_vibuhnuv\\_snaryad\\_poraneno\\_cholovika\\_n760283](http://24tv.ua/v_tsentri_maryinki_vibuhnuv_snaryad_poraneno_cholovika_n760283)

<sup>22</sup> У Мар'їнці жінку поранило вибухом снаряда // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/176031>

<sup>23</sup> Обстріл житлового кварталу у Мар'їнці: є потерпілі // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/obstril\\_zhitlovogo\\_kvartalu\\_u\\_maryintsi\\_je\\_poterpili\\_n745902](http://24tv.ua/obstril_zhitlovogo_kvartalu_u_maryintsi_je_poterpili_n745902)

<sup>24</sup> Внаслідок обстрілу бойовиків у Мар'їнці поранено двоє чоловіків // Тиждень.ua [Електронний ресурс] –

<sup>25</sup> У Мар'їнці чоловік підірвався на гранаті, відкривши двері в заміноване приміщення // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/179481>

<sup>26</sup> В центрі Мар'їнки вибухнув снаряд – поранено чоловіка // Канал 24 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/v\\_tsentri\\_maryinki\\_vibuhnuv\\_snaryad\\_poraneno\\_cholovika\\_n760283](http://24tv.ua/v_tsentri_maryinki_vibuhnuv_snaryad_poraneno_cholovika_n760283)

<sup>27</sup> Під час обстрілу Красногорівки терористи поранили мирну мешканку // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/163656>

<sup>28</sup> Унаслідок обстрілу Красногорівки отримала поранення мирна жителька // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/166816>

<sup>29</sup> У Красногорівці снаряд бойовиків влучив у будинок, постраждали дві жінки // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/167853>

<sup>30</sup> Під час обстрілу Красногорівки отримала поранення місцева мешканка // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/178842>

<sup>31</sup> У Мар'їнці жінку поранило вибухом снаряда // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/176031>

<sup>32</sup> Під час нічного обстрілу Авдіївки терористи поранили місцевого жителя // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/161777>

<sup>33</sup> Терористи обстріляли житлові квартали Авдіївки, місцевий житель отримав поранення // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/165143>

<sup>34</sup> В Авдіївці внаслідок обстрілу поранили дитину // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/167282>

<sup>35</sup> Унаслідок артудару по житлових кварталах Авдіївки місцевий житель отримав поранення // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/168106>

нений чоловік 5 липня<sup>36</sup>; чоловік 15 липня<sup>37</sup>; жінка 21 липня<sup>38</sup>; молода жінка 23 липня<sup>39</sup>; чоловік 24 липня<sup>40</sup>; жінка 6 вересня; жінка 14 вересня<sup>41</sup>; чоловік 1967 р. н. 30 листопада<sup>42</sup>.

У м. Мирноград 24 липня внаслідок обстрілу поранено жінку. Біля м. Бахмут чоловік підірвався на розтяжці 7 липня, дістав травми<sup>43</sup>. У м. Дружківка чоловік зазнав поранення внаслідок необережного поводження з вибухонебезпечними предметами 23 травня<sup>44</sup>. У Новгородському чоловік підірвався на снаряді на власному подвір'ї 15 травня<sup>45</sup>. У м. Костянтинівка мирний мешканець підірвався на снаряді 22 лютого<sup>46</sup>. В смт Ленінське Донецької області двоє чоловіків підірвалися на вибухівці 1 лютого<sup>47</sup>.

У селищі Зайцеве чоловік загинув 16 лютого<sup>48</sup>; отримали поранення: батько з дитиною 6 лютого<sup>49</sup>; чоловік 1975 р. н. 11 лютого; чоловік 1988 р. н. поранений 18 березня<sup>50</sup>.

У м. Маріуполь водій трактора наїхав на вибухівку та зазнав поранення 11 березня<sup>51</sup>; чоловік зазнав мінно-вибухової травми 5 травня<sup>52</sup>, чоловік підірвався на вибухівці 11 липня, дістав поранення<sup>53</sup>.

У м. Піски Донецької області підірвався на снаряді та отримав поранення чоловік 5 травня<sup>54</sup>. У с. Водяне 18 лютого дістав поранення волонтер 1988 р. н.<sup>55</sup>.

У сел. Первомайське Ясинуватського району внаслідок обстрілу загинув чоловік 4 червня<sup>56</sup>.

У м. Волноваха та м. Артемівськ (Бахмут) двоє осіб зазнали поранення з 29 по 31 січня<sup>57</sup>.

- <sup>36</sup> В Авдіївці чоловіка на власному подвір'ї поранив осколок міни // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/168876>
- <sup>37</sup> Донецька ОДА повідомила про потерпілого в зоні АТО мирного жителя // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/169667>
- <sup>38</sup> В Авдіївці бойовики при обстрілі поранили місцеву мешканку // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/170245>
- <sup>39</sup> Під час обстрілу Авдіївки бойовиками отримала поранення місцева жителька // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/170343>
- <sup>40</sup> Оперативна інформація щодо постраждалих осіб в зоні проведення АТО за 22 – 24.07.2016 // Донецька обласна державна адміністрація [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://donoda.gov.ua/?lang=ru&sec=02.03.09&iface=Public&cmd=view&args=id:40959;tags%24\\_exclude:46](http://donoda.gov.ua/?lang=ru&sec=02.03.09&iface=Public&cmd=view&args=id:40959;tags%24_exclude:46)
- <sup>41</sup> У Донецькій області в зоні АТО постраждала мирна мешканка // Центр інформації про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/u\\_doneckij\\_oblasti\\_v\\_zoni\\_ato\\_postrazhdala\\_mirna\\_meshkanka](https://humanrights.org.ua/material/u_doneckij_oblasti_v_zoni_ato_postrazhdala_mirna_meshkanka)
- <sup>42</sup> В Авдіївці бойовики поранили мирного мешканця // Перший український інформаційний — 5 канал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.5.ua/suspilstvo/v-avdiivtsi-boiovyky-poranyly-myrho-h-meshkants-132454.html>
- <sup>43</sup> Під Бахмутом підірвався на розтяжці місцевий житель // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/169131>
- <sup>44</sup> На Донеччині у руках чоловіка вибухнув невідомий предмет // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/165745>
- <sup>45</sup> На Донеччині місцевий житель підірвався на власному подвір'ї // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/165121>
- <sup>46</sup> У Костянтинівці мирний житель підірвався на вибухівці // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/159097>
- <sup>47</sup> На Донбасі біля лінії зіткнення двоє чоловіків підірвалися на вибухівці // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/157450>
- <sup>48</sup> У Зайцевому від вогнепальних поранень загинув мирний житель // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/158602>
- <sup>49</sup> Бойовики влаштували між собою стрілянину біля Зайцевого, є поранені мирні жителі – джерело // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/157876>
- <sup>50</sup> При обстрілі Зайцевого постраждав мирний мешканець // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/161056>
- <sup>51</sup> Під Маріуполем на міні бойовиків підірвався трактор, постраждав водій // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/160500>
- <sup>52</sup> У зоні АТО отримав поранення мешканець Маріуполя // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/164448>
- <sup>53</sup> У зоні АТО підірвався на вибухівці мешканець Маріуполя // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/169386>
- <sup>54</sup> На Донеччині підірвався на вибуховому пристрої місцевий житель // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/162404>
- <sup>55</sup> На Донеччині снайпер бойовиків поранив волонтера // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/158867>
- <sup>56</sup> Унаслідок артобстрілу Первомайського загинув місцевий житель – поліція // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/166731>
- <sup>57</sup> На Донеччині в зоні АТО за вихідні отримали поранення двоє мирних жителів // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/157407>

У м. Торезьк місцевий мешканець зазнав поранення 14 березня<sup>58</sup>. У с. Артемове Торезького району загинула жінка 1932 р. н. – 13 червня, у Верхньоторезькому два чоловіки 1954 і 1964 р. н. зазнали осколкового поранення – 7 вересня<sup>59</sup>, там само – 9 листопада один поранений чоловік<sup>60</sup> та один убитий чоловік 1986 р. н.<sup>61</sup> У Гранітному чоловік підірвався на розтяжці на цвинтарі 28 квітня<sup>62</sup>; чоловік 1947 р. н. дістав важке поранення під час обстрілу 13 вересня<sup>63</sup>. У Ясинуватському районі в смт Тоненьке 12 листопада загинув один мирний мешканець 1961 р. н.<sup>64</sup>.

Біля КПВВ «Майорське» місцевий мешканець зазнав поранення через вибух 26 жовтня<sup>65</sup>, 14 грудня відбувся обстріл, внаслідок чого 1 мирний мешканець загинув, а ще один був поранений<sup>66</sup>.

## Луганська область

У смт. Станиця Луганська зафіксовано принаймні 1 загиблого та 3 поранених (зокрема особи, що підірвалися на розтяжках: 1 особа поранена, одна вбита – 27 лютого; одна особа поранена під час обстрілу 24 серпня; чоловік поранений 20 жовтня<sup>67</sup>). Ще один чоловік загинув унаслідок серцевого нападу у черзі на КПВВ «Станиця Луганська» 25 травня 2016 року<sup>68</sup>, і ще один – за невідомих обставин на блок-посту «Новотроїцьке» 25 жовтня<sup>69</sup>.

У Попаснянському районі Луганської області двоє місцевих мешканців зазнали поранення 29 березня<sup>70</sup>, 13 червня підірвалася на міні жінка, зазнала поранення<sup>71</sup>. У м. Попасна чоловік 1955 р. н. дістав поранення внаслідок обстрілу 19 липня<sup>72</sup>; хлопець 2001 р. н. зазнав поранення 25 жовтня<sup>73</sup>. У м. Щастя внаслідок обстрілу 30 серпня було поранено місцеву мешканку<sup>74</sup>. У м. Золоте-4 місцева мешканка підірвалася на вибуховому пристрої 15 липня<sup>75</sup>.

<sup>58</sup> Влада Донецчини повідомила про поранення мирного мешканця у зоні АТО // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/160711>

<sup>59</sup> На Донецчині двоє цивільних поранені внаслідок обстрілу // Центр інформації про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[https://humanrights.org.ua/material/na\\_donechchini\\_dvoje\\_civilnih\\_poraneni\\_vnaslidok\\_obstrilu](https://humanrights.org.ua/material/na_donechchini_dvoje_civilnih_poraneni_vnaslidok_obstrilu)

<sup>60</sup> Бойовики завдали нового артудару по Торезьку, є поранений // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/178061>

<sup>61</sup> Бойовики випустили снаряди по житлових будинках Торезька, загинув мирний мешканець // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/178013>

<sup>62</sup> У Гранітному чоловік підірвався на розтяжці, коли прийшов на цвинтар // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/164115>

<sup>63</sup> Пенсіонер із прифронтового Гранітного отримав осколкове поранення // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/173798>

<sup>64</sup> У Донецькій області загинув мирний мешканець внаслідок артобстрілу // 112.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ua.112.ua/ato/u-donetskii-oblasti-zahynuv-myryni-meshkanets-vnaslidok-artobstrilu-352214.html>

<sup>65</sup> У зоні АТО біля "Майорська" чоловік отримав поранення через вибух // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/176972>

<sup>66</sup> Боевики обстріляли КПВВ «Майорск», єсть жертви среди гражданских – ГПСУ // Сьогодні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/regions/donetsk/boeviki-obstreljali-kpvv-mayorsk-est-zhertvy-sredi-grazhdan-skih-gpsu-779272.html>

<sup>67</sup> У Станиці Луганській внаслідок обстрілу поранено мирного жителя // zik.ua [http://zik.ua/news/2016/10/20/u\\_stanytsi\\_luganskiy\\_vnaslidok\\_obstrilu\\_poraneno\\_myrnogo\\_zhytelya\\_965502](http://zik.ua/news/2016/10/20/u_stanytsi_luganskiy_vnaslidok_obstrilu_poraneno_myrnogo_zhytelya_965502)

<sup>68</sup> У черзі на КПП «Станиця Луганська» помер чоловік // zik.ua [http://zik.ua/news/2016/05/25/u\\_cherzi\\_na\\_kpp\\_stanytsya\\_luganska\\_pomer\\_cholovik\\_702253](http://zik.ua/news/2016/05/25/u_cherzi_na_kpp_stanytsya_luganska_pomer_cholovik_702253)

<sup>69</sup> На Донбасі при перетині лінії розмежування помер чоловік // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/176883>

<sup>70</sup> На Луганщині терористи поранили місцевого мешканця, ще один підірвався на «розтяжці» // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/161896>

<sup>71</sup> У «сірій зоні» Луганської області жінка підірвалася на міні // Центр інформації про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/u\\_sirii\\_zoni\\_luganskoji\\_oblasti\\_zhinka\\_pidirvalas\\_na\\_mini](https://humanrights.org.ua/material/u_sirii_zoni_luganskoji_oblasti_zhinka_pidirvalas_na_mini)

<sup>72</sup> // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/news/16996>

<sup>73</sup> Бойовики з артилерії обстріляли Попасну: постраждав хлопець // Українська правда [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/26/7124893/>

<sup>74</sup> Штаб АТО перевіряє інформацію про другий обстріл Щастя – речник // Укрінформ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2075109-stab-ato-perevirae-informaciu-pro-drugij-obstril-sasta-recnik.html>

<sup>75</sup> У «сірій зоні» на Луганщині підірвалася на вибухівці пенсіонерка // Тиждень.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mobile.tyzhden.ua/post/169700>



## Проблеми у розслідуванні випадків спричинення смертей та поранень мирних мешканців

За фактами спричинення смертей та поранень правоохоронні органи частин Донецької та Луганської областей, що перебувають під контролем української влади, вносять інформацію до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР), однак змушені констатувати, що розслідування ведеться геть неефективно.

По-перше, місцеві органи поліції часто не вносять до ЄРДР відомості про злочин з метою зменшити негативну статистику щодо злочинів, пов'язаних із проведенням АТО.

Навіть якщо такі відомості були внесені, немає навіть єдиного підходу щодо того, за якою статтею кваліфікувати такі злочинні діяння. Так, зокрема, частина епізодів стосовно поранень та вбивств мирних мешканців була внесена до ЄРДР за ст. 258 Кримінального кодексу України (далі – КК України) – тероризм, а частина – за ст. 115 КК України (умисне вбивство), у випадку, коли особи були поранені – за ст. 15 та ст. 115 КК України (замах на умисне вбивство).

По-друге, кримінальні провадження, які відкриваються на місцях органами поліції, автоматично передаються до управлінь Служби Безпеки України (далі – СБУ) у Донецькій та Луганській області, розташованих у м. Маріуполь та Северодонецьк, відповідно, для подальшого розслідування, яке не проводиться, на думку опитаних нами потерпілих, належним чином.

По-третє, особи, що були поранені, або родичі вбитих осіб дуже часто не визнаються потерпілими у цих кримінальних провадженнях, для отримання такого процесуального статусу їм потрібно звертатися до слідчого, який у більшості випадків відмовляє у задоволенні клопотання, тому доводиться оскаржувати таку відмову до відповідного слідчого судді.

По-четверте, спостерігається тенденція до заниження даних щодо кількості смертей мирних мешканців через зазначення несправжніх причин смерті. Зокрема монітори ХПГ отримали конфіденційну інформацію про те, що на судово-медичних експертів чиниться тиск з метою схилення їх до зміни реальних причин смерті, пов'язаних із проведенням АТО (мінно-вибухова травма, вогнепальне поранення тощо) на побутові (побутова травма, вибухове поранення, не пов'язане з професійною діяльністю), або навіть природні причини смерті (серцевий напад, запалення легенів тощо).

## Порушення права власності – зруйноване та пошкоджене майно

Протягом 2016 року, незважаючи на перемир'я, на лінії зіткнення майже щоденно ставалися порушення режиму тиші, що призвело до численних руйнувань та пошкоджень і багатоквартирних, і приватних житлових будинків. Обидві сторони конфлікту застосовують важке озброєння смертоносної сили, в тому числі по цивільних об'єктах, зокрема, по житлових кварталах, – мешканці не знають, коли почнеться наступний обстріл. Бойові дії не сплановані і не контрольовані у такий спосіб, щоб зменшити чи звести до мінімуму шкоду цивільному населенню.

За більше як два роки держава так і не розробила ефективного механізму відшкодування збитків, завданих нерухомому та рухомому майну мирних мешканців. Не сформовано і судової практики у цивільному провадженні щодо компенсації такої шкоди. У низці населених пунктів немає дільничних інспекторів поліції або ж їхній графік роботи передбачає лише декілька робочих годин на тиждень, і громадяни, чия нерухомість зруйнована або пошкоджена, не мають змоги звернутися в правоохоронні органи для ініціювання відкриття кримінальних проваджень.

## Порушення права дітей на безпечне середовище і освіту

У Луганській області моніторинговою групою ХПГ зафіксовано такий факт: діти з підконтрольної Україні території (с. Лопаскине, Лобачево) щоденно переправляються у маленькому човні через річку, яка слугує водорозділом між територіями, контрольованими так званими «ЛНР» та українським урядом. Це добре відомо військово-цивільній адміністрації, яка розміщується в смт Трьохізбенка, однак жодних кроків для виправлення цієї ситуації не зроблено.

### Порушення права на безпечне перетинання лінії зіткнення

За спостереженням моніторів ХПГ, доступ до пішохідного переходу лінії зіткнення через КПВВ «Станиця Луганська» – єдиного діючого переходу на території Луганської області – вимагає істотного поліпшення, перш за все через удосконалення логістики переходу, скорочення часу очікування та створення нормальних умов для людей, які перетинають лінію розмежування, передусім для тих, кому важко тривалий час очікувати кілька годин надворі. Крім того, повинна також гарантуватися безпека мирних мешканців, що переходять через лінію розмежування та осіб, що забезпечують цей перехід.<sup>76</sup>

Викликають занепокоєння часті випадки обстрілів КПВВ, які спричиняють поранення та смерті мирних мешканців (останній випадок – грудень 2016 року, КПВВ «Майорське»), а також численні випадки підриву на мінах та снарядах біля КПВВ через сходження з асфальтного покриття на узбіччя.

### 3. Рекомендації

1. Посилити контроль за якістю та ефективністю розслідування правоохоронними органами випадків обстрілів житлових кварталів на лінії зіткнення.

2. Прийняти єдину державну програму компенсації шкоди, завданої нерухомому та рухомому майну мирних мешканців, що було пошкоджене через військовий конфлікт, та/або встановлення сталої судової практики такого відшкодування.

3. Сприяти розвитку належної інфраструктури населених пунктів на лінії зіткнення, підтримка дитячих садочків, шкіл, медичних закладів тощо.

4. Посилити контроль за процедурою проходження КПВВ, зробити «прозорою» процедуру громадського нагляду за перетином контрольних пунктів пропуску мирними мешканцями, відкрити більше «віконець» для зведення до мінімуму черг на пунктах пропуску.

<sup>76</sup> Права людини на південному сході України // Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://khp.org/index.php?r=1.3.7.2.3#mess\\_1472654339](http://khp.org/index.php?r=1.3.7.2.3#mess_1472654339)

## Ситуація в АР Крим та права людини<sup>1</sup>

Оцінка ситуації з правами людини в Криму з боку міжнародних правозахисних структур та організацій.

Загалом ситуація з правами людини в Криму за останні три роки з початку окупації півострову суттєво погіршилася. Причиною погіршення стану прав людини в регіоні є саме окупація та подальша анексія півострову, що стало серйозним викликом для усієї системи міжнародного права та міжнародної безпеки. Це фіксують як міжнародні правозахисні організації (Freedom House, Amnesty Int.), так й офіційні місії структур ООН (моніторингова місія ООН по Україні) та ОБСЄ<sup>2</sup>.

### Оцінка ситуації з правами людини в Криму з боку українських правозахисних організацій. Загальний огляд стану з правами людини в Криму.

Загальні та системні порушення прав людини в сфері заборони катування, захисту права на життя, свободи пересування, свободи мирних зібрань, заборони дискримінації, захисту прав власності, права на справедливе правосуддя та інше зібрані у виданні групи відомих українських правозахисних організацій "Півострів страху". У публікації зібрані фотоматеріали з відкритих джерел, з офіційних сайтів органів влади України, Російської Федерації та окупаційної влади, Кримської польовий місії з прав людини, ЗМІ, матеріали судових справ<sup>3</sup>.

Глибинний правовий аналіз системних порушень прав людини постійно готується практикуючими адвокатами та юристами УГСПЛ, РЦПЛ та незалежними експертами в сфері міжнародного права. У 2016 р. підготовлено аналіз системних порушень права власності та свободи пересування в Криму в зв'язку з окупацією. Наприклад, за офіційними даними та згідно рішень окупаційної влади було націоналізовано більше 300 підприємств, установ і організацій, що перебувають у державній власності та власності професійних спілок, а також 280 підприємств приватної форми власності. Політика незаконної експропріації майна впроваджується з початку окупації та продовжується досі.

Крім того, РФ запровадила незаконну політику депортації та видворення осіб, що незгодні з окупацією. Так, серед депортованих з Криму осіб - члени Меджлісу Рефат Чубаров, Мустафа Джемільев, Ісмет Юксель, відома українська журналістка Анастасія Рінгіс та інші<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Текст підготовлений О.Мартиненко за матеріалами Д.Свиридової, УГСПЛ

<sup>2</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/odhr/180601>, [http://amnesty.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Crimea-in-the-Dark-UKR\\_web.pdf](http://amnesty.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Crimea-in-the-Dark-UKR_web.pdf), [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine15thReport\\_ru.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine15thReport_ru.pdf)

<sup>3</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/PeninsulaFear\\_Book\\_ENG.pdf](http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/PeninsulaFear_Book_ENG.pdf) <http://helsinki.org.ua/sytuatsiya-z-pravamy-lyudyny-na-okupovanij-terytoriji-ar-krym-ta-m-sevastopol-s-zajets-d-svyrydova-r-martynovskiy-v-nabuhotnyj/>

<sup>4</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/publications/kryim-bez-pravyl-analitychnyj-ohlyad-pravozahysnykiv/>

О.Мартиненко

Також є актуальним аспект грубих порушень **права на громадянство** в зв'язку з окупацією. Світ та міжнародне право можливо вперше постали перед викликом, коли інститут громадянства був використаний окупантом як форма агресивної експансії через примушення та нав'язування громадянства цивільному населенню. Фактично РФ примусила все населення окупованих територій присягнути на вірність державі-агресору, що захопила цю територію, а відповідно поставила населення в уразливу ситуацію порушення їх прав як у випадку прийняття громадянства (примушення до служби в армії окупанта), так і відмови від нього (фактичний статус іноземців у себе вдома).

### Незаконні політично мотивовані переслідування в окупованому Криму з боку РФ.

Окупаційна влада з метою придушення будь-яких проявів супротиву окупації, свободи слова, громадянського та правозахисного руху в Криму розгорнула систему репресій та політичних переслідувань проукраїнських активістів, представників кримськотатарської громади, журналістів та релігійних громад.

Так, на початок 2017 року вже більше 40 політичних в'язнів перебуває у місцях несвободи Криму або незаконно примусово вивезені в РФ з початку окупації саме через їх спротив окупації або нелояльну до окупаційної влади позицію. Серед найбільш відомих справ, які в тому числі підтримуються УГСПЛ:

- *Справа «26 лютого»*, в рамках якої за немотивованими політичними звинуваченнями в рамках кримінального провадження переслідуються 9 учасників мирних зборів за єдність України, що відбулися в Сімферополі 26.02.2014 року, троє з них (Ахтем Чийгоз, заступник Меджлісу; Алі Асанов та Мустафа Дегерменджи – кримськотатарські активісти) з початку 2015 року перебувають в ув'язненні. Детальний правовий аналіз та реконструкція подій 26 лютого 2014 року перед будівлею ВР АРК було зроблена та нещодавно презентована Міжнародною експертною групою<sup>5</sup>.

- *Справа відомих кримських в'язнів Кремля* - українського режисера Олега Сенцова та активіста Олександра Кольченка, які були безпідставно обвинувачені у тероризмі та позбавлені волі на 20 та 10 років.<sup>6</sup>

- *Справа українського фермера Володимира Балуха*, який до останнього тримав прапор України над своїм будинком в Криму та відкрито виступав проти окупації та в підтримку територіальної цілісності України. Його було незаконно засуджено за кримінальними та адміністративними справами з метою тиску на активіста. Зараз він позбавлений волі окупаційною владою за надуманими та політично вмотивованими обвинуваченнями.<sup>7</sup>

- *Справи активістів Майдану Олександра Костенка та Андрія Коломійця*. В рамках цих справ окупаційна влада запровадила політику переслідування та залякування усіх кримських проукраїнських активістів та учасників Революції Гідності на Майдані в Києві, яких переслідує РФ в Криму. Фактично просто за участь в українській Революції Гідності двом її активістам в Криму окупаційним судом було визначено строк кримінального покарання в 4 та 10 років позбавлення волі. Сьогодні обидва активіста

<sup>5</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/rekonstruktsiya-ta-pravovyj-analiz-podij-26-lyutoho-2014-roku-pered-budivleyu-verhovnoji-rady-ar-krym/>

<sup>6</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://solidarityua.info/za-cto-arestovany-oleg-sentsov-i-aleksandr-kolchenko/>

<sup>7</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://crimeahrg.org/vladimiru-baluhu-v-kryimu-predyavili-obvinenie-v-nezakonnom-priobretenii-i-hranenii-boepripasov/>

<sup>8</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ovdinfo.org/persons/aleksandr-kostenko/>, <https://ovdinfo.org/persons/andrey-kolomiec>



примусово вивезені в місця несвободи РФ.<sup>8</sup>

- *Справа про заборону представницького органу кримських татар Меджлісу.*

Рішенням окупаційного суду, а в подальшому й ВС РФ в 2016 році було заборонено діяльність Меджлісу кримськотатарського народу та визнано його екстремістською організацією. Фактично єдиною підставою для цього стала публічна позиція керівництва органу та кримськотатарської громади в підтримку цілісності України та Криму в її складі. Забороняючи Меджліс, РФ фактично порушила ст. 10 та 11 ЄКПЛ, а саме право на свободу вираження поглядів і свободу зібрань та об'єднань. Відповідно до російського законодавства, кожен, хто має причетність до організації, визнаної «екстремістською» - може бути покараний та притягнутий до кримінальної відповідальності. Після такого рішення судів окупанта почалися переслідування окремих членів Меджлісу в Криму.<sup>9</sup>

- *Справа про переслідування Української православної церкви Київського Патріархату.*

Окупаційною владою впроваджується політика системного перешкоджання релігійній громаді УПЦ КП, яка підтримує проукраїнську громаду в Криму. Так, в УПЦ КП протягом окупації було незаконно вилучено майже всі церкви, де відправлялися культу. Сьогодні під питанням стоїть сам факт існування в Криму української церкви.<sup>10</sup>

### Систематичні переслідування журналістів та незалежних ЗМІ в Криму.

На даний час усі незалежні ЗМІ залишили півострів, де майже не залишилося незалежних журналістів. Кількість зареєстрованих ЗМІ в Криму після окупації скоротилося на 88%, значну частину незалежних інтернет-ЗМІ було заблоковано. Одна з найвідоміших та показових справ – це кримінальне переслідування журналіста «Радіо Свобода» Миколи Семени, якого за його професійну діяльність, підготовку та публікацію матеріалів (в тому числі з висловленням позиції, що Крим є частиною території України) притягують до кримінальної відповідальності.<sup>12</sup> Нещодавно правозахисники оприлюднили список душителів свободи слова в Криму – осіб, які причетні до переслідування журналістів та ЗМІ.<sup>13</sup>

Останнім часом окупаційна влада почала переслідувати навіть тих небагатьох незалежних захисників та адвокатів, які залишилися працювати в Криму. Так, на початку 2017 року в Криму ФСБ був затриманий російський адвокат Микола Полозов, який захищає заступників голови Меджлісу кримськотатарського народу Ахтема Чийгоза та Ільмі Умерова. Наступного дня у Бахчисараї був затриманий адвокат Еміль Курбедінов, який є відомим кримським адвокатом та правозахисником, захисником затриманих у “справі 26 лютого”, справах переслідувань мусульман, адвокатом Ільмі Умерова та журналіста Миколи Семени. Адвокату Курбедінову за політично вмотивованими звинуваченнями присудили 10 днів адміністративної ув'язнення.<sup>14</sup>

Всього з 2014 року окупаційною владою проведено сотні незаконних обшуків та вилучення майна в місцях проживання кримських татар, систематично переслідуються релігійні громади (більше 20 мусульман Криму позбавлені волі), зникло без вісті близько 15 осіб (серед них проукраїнські активісти

9 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/verhovnyij-sud-rf-rassmotryt-apellyatsionnyu-zhalobu-na-pryznanye-medzhlysa-krymskotatarskoho-naroda-ekstremystskoj-orhanyzatsyej/>

10 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/svyaschenyky-moskovskoho-patriarhatu-v-krymu-namahayutsya-pryvasnyty-tserkvu-kyjivskoho-patriarhatu/>

11 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/ru/material/aktualna\\_infografika\\_pro\\_stan\\_svobodi\\_slova\\_v\\_okupovanomu\\_krimu](https://humanrights.org.ua/ru/material/aktualna_infografika_pro_stan_svobodi_slova_v_okupovanomu_krimu)

12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.civicsolidarity.org/article/1181/repressions-russian-authorities-against-journalists-crimea-require-strong-and-clear>

13 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/pravozahisniki\\_nazvali\\_dushiteliv\\_svobodi\\_slova\\_v\\_okupovanomu\\_krimu](https://humanrights.org.ua/material/pravozahisniki_nazvali_dushiteliv_svobodi_slova_v_okupovanomu_krimu)

14 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/freekurbedinov-hto-zahystyt-zahysnykiv/>

Тимур Шаймарданов, Сейран Зінедінов, Ервін Ібаргімов та інші), троє осіб було вбито під час активної фази окупації (серед них кримськотатарський активіст Решат Аметов, який вийшов на одиночний пікет проти окупації); сотні активістів були затримані та притягнені до адміністративної та кримінальної відповідальності просто за участь в мирних зібраннях на території Криму (18 травня, 24 серпня, 9 березня та інші пам'ятні дати для українців та кримських татар).

При цьому в переслідуваннях громадян в Криму здебільшого приймають участь одні й ті самі посадові особи та правоохоронці, що перебувають на службі окупаційної влади. Правозахисники вимагають посилити санкції щодо таких осіб та притягнути до відповідальності згідно норм міжнародного права всіх винних в грубих порушеннях прав людини та воєнних злочинах в Криму в зв'язку з окупацією. По цих та інших фактах адвокатами та юристами УГСПЛ подано десятки скарг в ЄСПЛ, які вже прийняті та зареєстровані судом. Усього ж юристами УГСПЛ протягом 2014-2016 рр. була надана безоплатна правова допомога понад 3000 особам, постраждалим внаслідок окупації Криму.

### Воєнні злочини та порушення міжнародного гуманітарного права

Також РФ, як держава окупант, в порушення норм міжнародного гуманітарного права, вчиняє ряд воєнних злочинів в Криму та щодо цивільного населення Криму.<sup>15</sup> Експертами УГСПЛ за участі партнерів було підготовлено аналітичний огляд щодо незаконного переміщення цивільного населення РФ на окуповану територію України, що є воєнним злочином в розумінні Римського статуту.<sup>16</sup>

### Ситуація з дотриманням прав людини щодо кримчан на материковій частині України.

На жаль, кримчани та особи, що перемістилися з Криму на материкову частину України, потерпають від порушень прав людини й з боку влади України, якою до сьогодні не впроваджено стратегії щодо окупованих територій. Експерти УГСПЛ регулярно проводять моніторинг проблем і порушень прав людини, з якими стикаються кримчани в зв'язку з законодавством України щодо окупованих територій. Результатом такої роботи є розробка і просування рекомендацій щодо зміни законодавства України на захист прав людини і ліквідації дискримінації щодо осіб з окупованих територій.<sup>17</sup>

Крім того, правозахисники вимушені констатувати, що за роки окупації українська влада прийняла ряд нормативно-правових актів, які негативно впливають на ситуацію з правами кримчан, створюють бар'єри і звужують простір для реалізації прав і свобод на Кримському півострові. Цими актами, зокрема, порушуються та безпідставно обмежуються свобода пересування, право власності, захист від дискримінації за ознакою місця реєстрації.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/sytuatsiya-z-pravamy-lyudyny-na-okupovaniy-terytoriji-ar-krym-ta-m-sevastopol-s-zajets-d-svyrydovara-martynovskyj-v-nabuhotnyj/>

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/Crimea\\_Beyond\\_Rules\\_special-issue\\_en.pdf](http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/Crimea_Beyond_Rules_special-issue_en.pdf)

<sup>17</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/uhspl-predstavyla-zakonoproekt-schodo-realizatsiji-prav-krymchan/>, <http://helsinki.org.ua/articles/dar-ya-svyrydova-uhspl-pro-zakon-schodo-sproshenohto-otrymannya-dokumentiv-pro-narodzhennya-ta-smert-na-okupovanyh-terytoriyah/>

<sup>18</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/ru/material/pravozahisniki\\_rozpovili\\_shho\\_treba\\_zrobiti\\_vladi\\_u\\_nastupnomu\\_roci\\_abi\\_pripiniti\\_porushennja\\_prav\\_krimchan](https://humanrights.org.ua/ru/material/pravozahisniki_rozpovili_shho_treba_zrobiti_vladi_u_nastupnomu_roci_abi_pripiniti_porushennja_prav_krimchan)



**Захаров Євген Юхимович,**  
директор Харківської правозахисної групи

## Короткий огляд стану з правами людини в т.зв. ЛНР і ДНР<sup>1</sup>

Минуло майже три роки з моменту початку агресії РФ на території Донбасу, в результаті якої були створені самопроголошені Луганська і Донецька народні республіки – маріонеткові квазідержави (надалі ЛНР і ДНР), і розгорівся військовий конфлікт. У свою чергу, квазідержави ЛНР і ДНР вже створили свою квазінормативну базу.

На території, що не підконтрольна Україні, на даний момент проживає приблизно 3 млн. осіб. Це такі ж громадяни України, як і ті, що мешкають на підконтрольних територіях, але жителі ДНР і ЛНР не можуть не підкорятися чинному на території ДНР і ЛНР квазізаконодавству, тому що в іншому випадку вони будуть репресовані. Тому, хоча будь-який нормативний акт квазідержав ЛНР і ДНР є незаконним, цей факт для мешканців окупованих територій є несуттєвим з практичного погляду.

Оскільки поки що немає жодних перспектив на швидке припинення окупації частини територій Донбасу, то необхідно досліджувати соціальну реальність, яка склалася в ЛНР і ДНР, зокрема, ситуацію з правами людини, як на нормативному рівні, так і на практиці. Як і раніше, актуальним залишається також подальший пошук інформації та документування екстраординарних порушень прав людини, що масово мали місце в 2014-2015 роках (страсти без суду, насильницькі зникнення, тортури, незаконне позбавлення волі і утримання під вартою та ін.).

3 травня 2016 року Харківська правозахисна група проводить систематичний моніторинг прав людини на окупованих територіях Донецької та Луганської областей. На основі зібраної інформації був проведений аналіз законодавства ЛНР і ДНР станом на 1 жовтня 2016 року, судової та адміністративної практики в порівнянні з міжнародними стандартами прав людини, зокрема, з Європейською конвенцією прав людини (далі Конвенція) і практикою Європейського суду захисту прав людини. Тут подається короткий огляд результатів цього дослідження.

### Порушення прав людини в квазізаконодавстві ЛНР і ДНР

Огляд законодавства самопроголошених Донецької і Луганської народ-

<sup>1</sup> Підготовлено Євгеном Захаровим, ХПГ на основі двох доповідей: 1. Евгений Захаров. Нарушения прав человека в т. н. ЛНР и ДНР: законодательство и практика [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1474890568&w=%D0%97%D0%B0%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2;>  
<sup>2</sup> Олег Орлов, Ян Рачинский. Ситуация с правами человека в Донецкой и Луганской областях (апрель–июнь 2016). Мониторинг на территориях, неподконтрольных властям Украины. – С. 35-68. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://library.khp.org/index.php?id=1484634156>. Текст викладено в авторській редакції.

них республік показує, що його можна розділити на три складових:

- Українське законодавство, яке застосовується в частині, що не суперечить Конституції ДНР від 14 травня 2014 р. і Конституції ЛНР від 18 травня 2014 р.;

- Законодавство ДНР і ЛНР, запозичене повністю з законодавства Російської Федерації (КК ДНР, ЦПК ДНР, Закон ДНР від 14 серпня 2015 р № 84-ІНС «Про оборону» та інші закони, або з невеликими редакційними правками (Закон ДНР від 25.12.15 99-ІНС «Про податкову систему», Закон ЛНР від 3 липня 2015 р. № 28-ІІ «Про державну цивільну службу ЛНР» та інші);

- Законодавство ДНР і ЛНР, розроблене самостійно, яке не має прямих аналогів (наприклад, Закон ЛНР від 23 жовтня 2015 р. № 71-ІІ «Про спеціальні економічні та інші санкції», Закон ДНР від 21 серпня 2015 р. № 76-ІНС «Про державний нагляд у сфері господарської діяльності», Закон ДНР від 24 квітня 2015 р. № 23-ІНС «Про особливі правові режими», Закон ЛНР від 11 вересня 2015 р. № 52-ІІ «Про засади державної молодіжної політики», Закон ЛНР від 11 вересня 2015 р. № 49-ІІ «Про культуру» та ін.).

Великий вплив на повсякденне життя мають також укази глав ДНР і ЛНР і акти виконавчих органів влади.

Права людини і основоположні свободи порушуються в ЛНР і ДНР вже на нормативному рівні. Так, в Конституціях формулювання обмежень прав і свобод не відповідає підходу, прийнятому в Раді Європи: втручання держави в здійснення прав і свобод має ґрунтуватися на законі, переслідувати легітимні цілі з вичерпного переліку цілей і бути необхідним у демократичному суспільстві.

Навпаки, в конституціях ДНР і ЛНР, велика частина норм яких запозичена з Конституції РФ, всі права і свободи або декларуються взагалі без будь-яких обмежень, або вказується, що вони можуть бути обмежені законом, і діє досить волюнтаристськи сформульований принцип пропорційності: «Права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені законом тільки тою мірою, в якій це необхідно з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави» (ч. 2 ст. 48). З огляду на невибагливу норму ч. 4 ст. 12 «Здійснення прав і свобод людини і громадянина не повинно порушувати права і свободи інших осіб», яка в реальності ігнорується щодня, можна стверджувати, що права людини і основоположні свободи в ДНР і ЛНР обмежуються квазідержавами практично довільно. А якщо врахувати, що норми конституцій ДНР і ЛНР не мають прямої дії, то захистити конституційні права і свободи в суді в разі їх порушень практично неможливо. Чи варто дивуватися наявності в квазідержавних комендантської години?

У Конституції ЛНР також містяться положення, які прямо призводять до порушення норм Конвенції. Так, наприклад, такий перл в ч. 5 ст. 22, як «Цензура забороняється, крім випадків, передбачених законом», порушує статтю 10 Конвенції, а ч. 4 ст. 5 «В Луганській Народній Республіці продаж земель заборонений» (в розділі «Основи конституційного ладу») суперечить статті 28, яка гарантує право власності, і призводить до порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

Прямі порушення прав людини закладені і в нормах ординарного законодавства. У законах «Про засоби масової інформації» забороняється розповсюдження зарубіжних періодичних видань без дозволу реєструючого органу. Ця заборона поширюється на ЗМІ, що фінансуються іноземними державами, юридичними особами або громадянами. У тих же законах діє заборона іноземним журналістам працювати в ДНР і ЛНР без акредитації. Всі ці заборони є непропорційними обмеженнями свободи вираження поглядів, що захищається статтею 10 Конвенції.

Вимога законів про акредитацію поширюється на всіх журналістів, які приїжджають в ДНР і ЛНР, а не тільки іноземних. Зауважимо, що акредитація в ЛНР і ДНР означає набагато більше, ніж просто реєстрація журналістів, вона фактично вводить пропускний режим: без пред'явлення акредитаційної перепустки (саме так називають свідоцтво про акредитацію, яке видається журналісту) з ним не буде розмовляти жоден чиновник. Втім, наявність такої перепустки зовсім не гарантує надання інформації.

Існують аналогічні необґрунтовані обмеження свободи об'єднань, що порушують статтю 11 Кон-

венції - вони стосуються діяльності міжнародних організацій та іноземного фінансування. Згідно з Указом глави ДНР № 231 від 2 червня 2015 року «Про заборону діяльності іноземних неурядових організацій на території ДНР», забороняється «діяльність іноземних неурядових організацій, які не пройшли акредитацію в «Спеціальній комісії з акредитації міжнародних місій, глав, співробітників, адміністративно-технічного персоналу міжнародних місій». Подібні норми існують і в ЛНР. Відповідно до закону ЛНР «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання зобов'язане інформувати реєструючий орган про обсяг грошових коштів та іншого майна, одержаних з іноземних джерел, про цілі витрачання цих коштів і використання майна та про фактичне витрачання коштів. Крім того, діють норми про іноземних агентів, подібні до російського законодавства – об'єднання, які мають намір отримувати іноземне фінансування і брати участь у політичній діяльності, повинні попередньо зареєструватися в реєстрі некомерційних організацій, що виконують функції іноземного агента. У ДНР закон «Про громадські об'єднання» так і не був прийнятий.

Багато одіозних норм, які порушують права людини, існують в кримінальному та кримінально-процесуальному квазізаконодавстві ЛНР і ДНР. Наприклад, за «злісне ухилення керівника організації або громадянина від погашення кредиторської заборгованості у великому розмірі або від оплати цінних паперів після вступу в законну силу відповідного судового акта» передбачається позбавлення волі на строк до двох років. Ця норма КК ЛНР є середньовічним рудиментом і прямо суперечить ст. 1 Протоколу №4 до Конвенції (заборона позбавлення волі за борги). У КК ЛНР і ДНР криміналізовано наклеп, КК ДНР допускає смертну кару як міру покарання.

У КПК ЛНР і ДНР для вирішення судом питання про запобіжний захід відводиться 48 годин (в КПК України – 72 години), але суд може продовжити термін затримання на 72 години неодноразово (з моменту оголошення рішення) за клопотанням сторін для надання додаткових доказів обґрунтованості або необґрунтованості обрання запобіжного заходу. При цьому суд повинен розглянути тільки ризики і не розглядає обґрунтованість підозри в скоєнні злочину. Це порушення статті 5 Конвенції, яка захищає право на свободу та особисту недоторканність.

Прямі порушення прав людини в квазізаконодавстві ЛНР і ДНР можна перераховувати ще довго. Зокрема, багато огріхів у виборчому законодавстві. Відзначимо також, що в ЛНР на відміну від ДНР суди розглядають тільки кримінальні справи, що суттєво обмежує в ЛНР доступ до правосуддя. У ЛНР досі не прийнятий Цивільний кодекс. В обох республіках не врегульовано питання громадянства, немає статусу внутрішньо переміщеної особи, хоча таких осіб, наприклад, в ДНР більше, ніж 8400.

Таким чином, порушення прав людини і основоположних свобод прямо закріплені в нормах законодавства, що неминуче призводить до систематичних і масових порушень прав людини і буде призводити до них далі.

## Державний устрій самопроголошених ДНР і ЛНР

Хоча в Конституціях самопроголошених республік є норми про поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а органи всіх трьох гілок влади названі самостійними, насправді роль першої особи в ДНР і ЛНР є визначальною. Так, вся судова система республік фактично підпорядкована главам ДНР і ЛНР – саме їх указами судді всіх рівнів призначаються на посаду і звільняються з неї. Глави ДНР і ЛНР формують Раду Міністрів і приймають рішення про його відставку. Крім того, глава ДНР може поєднувати або не поєднувати за своїм бажанням свою посаду з посадою голови Ради Міністрів. Саме глави ЛНР і ДНР визначають персональний склад Ради Міністрів, в яку обов'язково входять їх заступники. Хоча формально особа, яка претендує на посаду голови Ради Міністрів, має бути затверджена парламентом, за допомогою авторитарного вето після двох відмов парламенту Глава республіки може призначити голову Ради Міністрів самостійно.

Слід також зауважити, що глави ЛНР і ДНР наділені широкими повноваженнями в сфері нормотворчості. Фактично їх указами часто регулюються правовідносини, які за своєю суттю і значущістю повинні регулюватися законодавчими актами. Наприклад, указом глави ЛНР «Про керівництво діяльністю



виконавчих органів державної влади ЛНР» встановлені державні органи, якими керує глава ЛНР, і державні органи, якими керує Рада Міністрів ЛНР. Глава ЛНР здійснює керівництво діяльністю навіть Державного слідчого комітету ЛНР.

Можна резюмувати, що за формою правління ЛНР і ДНР є президентськими республіками, а за політичним режимом – одноосібною диктатурою.

### Громадянські та політичні права і свободи

У 16-й доповіді Управління Верховного комісара ООН з прав людини наводиться багато прикладів тому, що «озброєні групи регулярно піддають позбавлених волі осіб катуванням та жорсткому поводженню» (пп. 47-56). Багато повідомлень про насильницькі зникнення. Так, в липні 2016 року троє молодих таксистів пропали без вісті в Луганську в один день з інтервалом 40 хвилин між 22.00 і 23.00. У цей час в місті починається комендантська година. У всіх трьох зниклих водіїв був дозвіл працювати і під час комендантської години. Молоді люди працювали в службі таксі офіційно. Прийняли по раціях повідомлення на виклик в різні райони міста. Більше на зв'язок вони не виходили. Через кілька днів автомобілі всіх трьох зниклих хлопців були знайдені в різних районах міста. Одного з таксистів, 27-річного Дмитра Крилова, знайшли на ранок після зникнення мертвим без ножових і вогнепальних поранень.

Про свободу поглядів, свободу слова, свободу інформації, свободу зібрань та свободу об'єднань в самопроголошених республіках годі й мріяти. Люди залякані, протестувати проти дій влади ДНР та ЛНР не наважуються. В ЗМІ зовсім відсутні погляди, альтернативні офіційним, використовується дуже агресивна термінологія. Навіть просто намагання неупереджено висловлюватися в Інтернеті може привести до репресій. Так, луганських блогерів Едуарда Неделяєва та Геннадія Беницького обвинуватили в «екстремізмі» (покарання – до 4 років позбавлення волі) за публікацію в своїх блогах матеріалів, критичних відносно адміністрації ЛНР. Обоє примусили публічно покаятися (можна тільки гадати, які засоби для цього використовували), Неделяєв навіть зізнався в шпигунстві. Обидва не мали можливості запросити адвоката за своїм вибором, хоча слід сказати, що адвокати побоюються мати таких підзахисних.

Двох молодих фанатів луганської футбольної команди «Зоря» Влада Овчаренка та Артема Ахмедова обвинувачують в «державній зраді» (санкція – до 15 років позбавлення волі) так само за висловлювання своїх поглядів. Ось текст, опублікований Владом в своєму блозі в Twitter (мовою оригінала):

*«Меня зовут Влад. Мне 19 лет. Живу в городе Луганске.*

*У меня обычная, среднестатистическая семья: отец, мама и я.*

*В целом, жизнь в так называемой ЛНР навеваает смуту. Главной проблемой в данный момент является отсутствие финансов. Работы в Луганске так же нет, а если и есть, то нужно работать по 13-15 часов в день (как рабы) за 3000-5000 рублей в месяц. Качественных продуктов питания также очень мало, то что привозят с России даже есть нельзя. Одна надежда на контрабандные продукты с Украины.*

*С приходом «Народной» Республики моя жизнь и жизнь близких превратилась в кошмар. Мы потеряли многих друзей и знакомых, некоторые просто убежали от войны, а некоторые погибли на войне с оккупантами. Мы полностью потеряли связь с цивилизацией, отсутствует банковская система, отсутствует почтовая служба. В целом же с приходом ЛНР для нас началась полная и беспросветная тьма.*

*Моя жизнь, повторяюсь, стала в разы хуже с приходом «ЛНР». Безработица, сумасшедшие налоги и вооруженные бандиты на улицах не могут исправить эту ситуацию.*

*Самое худшее что пришлось пережить за прошлый год, это попадание на «подвал» (в плен) к местным боевикам. Также в этот список могу вписать момент, когда нам вручили счета за коммунальные тарифы. Счета с сумасшедшими цифрами. Никогда не имея задолженностей по ком/тарифам, мы получили немалую (для ЛНР) задолженность. А что произошло самого лучшего даже и сказать не могу, т.к. у нас всё идёт в одном минорном ритме.*

*Руководителям т.н. «Республики» абсолютно плевать на людей. Они набивают себе карманы, как только можно. Вот пример -жена главы луганской республики владеет сетью супермаркетов «Народ-*

ный» которых в «Республике» уже не малое кол-во. Все продукты, которые есть в наличии этих супермаркетов привезены гуманитарными конвоями из России. Т.е. гуманитарная помощь, предназначенная для людей, продаётся за деньги в супермаркетах «Народный». Если говорить о безопасности в «Республике», то и этого нет. В Луганске с наступлением темноты страшно выйти на улицу. На улицах очень много пьяных и не контролируемых ополченцев, и прочих боевиков. Полиция никак не реагирует на этих ребят. Выходя на улицу, мы не имеем уверенности, что вернемся домой.

Когда люди сравнивают ЛНР/ДНР с Северной Кореей, то я с ними не согласен. Всё-таки на территориях т.н. народных республик, чуток побольше признаков цивилизации. Хотя общая картина жизни в ЛНР действительно похожа на Северную Корею.»

Ось такий «зрадник»...

Населення республік перебуває в стані фрустрації, переважає почуття розчарування, безвиході і депресії. Люди втомилися – від війни, від стану невідомості, від безвір'я. Вони не вірять жодній владі і не чекають нічого хорошого в майбутньому. Негативне ставлення до української влади підтримується агресивною російською пропагандою і пам'яттю про загиблих і поранених, нестатками через руйнування житла та іншого майна. Очікування успіхів молодих республік, підтримуваних РФ, змінилося розчаруванням. Найбільш оптимістичні продовжують сподіватися, що це тимчасові труднощі, які будуть подолані. Але тим не менш, сім'ї, в яких діти навчаються в старших класах, намагаються знайти будь-яку можливість, щоб вони закінчили школу на контрольованій території, здали тест ЗНО і вступили до вишу на контрольованій території.

Слід відзначити, що кількість годин, відведених на викладання української мови і літератури, різко скорочено. Наприклад, українській літературі відведено одну годину на тиждень. Звіт Міністерства освіти і науки ДНР за 2015 рік повідомляє: «В Донецкой Народной Республике полностью удовлетворены потребности населения в языке обучения. Если в 2014 году в дошкольных образовательных учреждениях воспитывалось 10,5% детей на украинском языке, 89,5% - на русском, то в 2015 году 100% детей, по желанию родителей, воспитываются на русском языке».

У середній школі такого «остаточного вирішення мовного питання» досягти не вдалося:

«В 2015-2016 учебном году открыты 6780 (97%) классов с русским языком обучения, в которых обучаются 125984 (98%) учащихся, и 170 (3%) классов с украинским языком обучения, в которых - 2358 (2%) обучающихся.

Для сравнения:

В 2014-2015 учебном году было 4723 (65%) класса с русским языком обучения, в которых обучались 99202 (71%) учащихся; 40519 (29%) учащихся обучались в 2496 (35%) классах с украинским языком обучения.

Так, количество русских классов увеличилось на 2057, украинских классов уменьшилось на 2326.

В Донецкой Народной Республике работают 431 (88%) общеобразовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность только на русском языке (без украинских классов), и 3 (1%) общеобразовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность только на украинском языке (без русских классов). В 54 (11%) общеобразовательных организациях ДНР образовательная деятельность осуществляется как на русском, так и на украинском языках».

## Соціальні та економічні права в ДНР і ЛНР

Навесні 2015 року пенсіонери і службовці бюджетної сфери почали регулярно отримувати пенсії і зарплати в російських рублях. Виплати проводилися, виходячи з розміру раніше одержуваних пенсій і зарплат з використанням курсу перерахунку 1 грн. = 2 руб., Хоча реальний курс коливається в залежності від місця в діапазоні 2.4- 2.8 руб. Мінімальна пенсія в розмірі 2000 руб. (1000 грн.) реально перетворювалася в 760 грн. (на контрольованих територіях мінімальна пенсія – 1130 грн.). Кількість людей, які отримують також пенсію від українського Пенсійного фонду оцінити важко, але, думається, це число не є дуже великим. Крім того, введення карток Ощадбанку, які будуть служити одночасно пен-

сійним посвідченням, унеможливить подальше отримання пенсії жителями ЛНР і ДНР. На мій погляд, ця позиція української держави не витримує критики: пенсіонери повинні отримувати зароблену ними пенсію незалежно від місця проживання, і держава повинна вжити всіх заходів, щоб ці виплати забезпечити, а не боротися з «пенсійним туризмом». Я запропонував би розглядати виплату 2000 російських рублів пенсіонерам як хоча б мізерну компенсацію за важкі негаразди, які принесла окупація жителям ЛНР і ДНР.

Аналіз продуктової частини мінімального споживчого кошика в містах України і ДНР / ЛНР показує, що, крім хлібопродуктів, ціни в ЛНР і ДНР майже на всі продукти харчування вище, ніж в Україні, на багато продуктів – істотно вище. Відомо, що на хлібопродукти встановлена дотація. Слід зазначити, що тарифи на комунальні послуги в ЛНР і ДНР залишилися колишніми, тобто істотно нижчі, ніж в Україні, помітно дешевше також пальне.

За даними міністерства економічного розвитку ДНР, «середньомісячна чисельність наявного населення у 2015 році в цілому по Донецькій Народній Республіці склала 2 277,2 тис. осіб, з них 68% проживає в трьох найбільших містах ДНР – в Донецьку (962,0 тисячі осіб), Макіївці (382,8 тис. осіб) і Горлівці (210,0 тис. осіб). Аналогічно розподілилася і середньооблікова чисельність штатних працівників, яка в цілому по Республіці склала 346,4 тис. осіб або 15% від загального числа жителів, в тому числі по найбільших містах відповідно – 146,1 тис. осіб, 55,3 тис. осіб, 30,3 тис. осіб.

Середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника в 2015 році по містах і районах Донецької Народної Республіки коливається в широких межах – від 4 685 російських рублів в Горлівці до 10 850 російських рублів в Жданівці. У Донецьку цей показник склав 6 782 російських рубля. Дещо в меншому ступені відрізняються середньомісячні розміри виплат на одного пенсіонера, які в 2015 році склали від 2 619 російських рублів в Тельманівському районі до 4 368 російських рублів в Жданівці».

Таким чином, доходи жителів ЛНР і ДНР при більш високих цінах на основні продукти харчування значно менші, ніж на контрольованих територіях України. Прожити при таких доходах дуже важко. Особливо гостро це відчувають вразливі групи населення – пенсіонери, інваліди, самотні матері, багатодітні сім'ї, – які виживають завдяки гуманітарній допомозі, насамперед, фонду Р. Ахметова.

Різниця в цінах стимулює жителів ДНР/ЛНР привозити дешевші продукти з контрольованих територій. Але через лінію розмежування можна провезти не більше 50 кг продуктів на суму не більше 5000 грн. (крім гуманітарної допомоги). Ці обмеження призводять до різних схем кримінального характеру, що дозволяє обійти заборони.

Право на медичну допомогу дуже обмежене. В аптеках майже немає ліків, за ними спеціально їздять через лінію розмежування. Всі, хто має можливість оплатити лікування, лікуються в лікарнях Харкова, Дніпропетровська та інших міст.

Контрольні пункти в'їзду-виїзду (КПВВ), які призначені для перетину лінії розмежування (ЛР), щодня приймають в середньому 20 тис. людей. Відкрито 6 КПВВ, один з них, в Золотому, не працює, оскільки не підтримується ЛНР, з решти п'яти один призначений для пішого переходу (в Станіці Луганській), 4 (Гнутове, Новотроїцьке, Мар'їнка, Зайцеве) – для проїзду на автомобілі. З 5 діючих КПВВ тільки один – в Гнутовому – пропускає людей швидко, черги тут зазвичай не більше години, персонал ввічливий і намагається допомагати людям. В інших КПВВ збирається черга, в якій можна простояти добу, вона рухається, як ніби навмисне, дуже повільно. Персонал КПВВ вимагає від громадян, які перетинають ЛР, документи, які не підлягають пред'явленню, нерідкі випадки відмови без всяких підстав в дозволі перетнути ЛР. Персонал КПВВ відноситься до людей грубо, цинічно і вороже. Таке ставлення може тільки посилити і без того критичне ставлення жителів ДНР і ЛНР до української держави.

Неодноразово бували ситуації, коли в результаті обстрілу прилеглих до транспортного коридору територій робота блок-постів припинялася повністю, блокувався рух автотранспорту, і заблоковані між блок-постами люди піддавалися безпосередній небезпеці потрапити під обстріл.

У другій половині 2016 року обстріли почастішали, при цьому обома сторонами застосовувалася зброя, заборонена Мінськими угодами. У ДНР і ЛНР вогонь ведеться з житлових масивів, тому вогонь



у відповідь з української сторони неминуче зачіпає житлові квартали.

Масштаби руйнувань, які стали наслідком бойових дій в Донецькій і Луганській областях, величезні по обидва боки ЛР.

У самопроголошених ДНР і ЛНР розгорнуті масштабні програми відновлення як багатоквартирних, так і найбільш постраждалих приватних будинків. Безсумнівно, це стало можливим лише тому, що основний обсяг відновлювальних робіт здійснюється за рахунок допомоги з Росії.

Згідно з інформацією, наданою членам моніторингової місії прес-службою Міністерства будівництва ДНР, по нестаточним даним в ході бойових дій на території, контрольованій владою самопроголошеної ДНР, пошкоджено або зруйновано:

- 1676 соціальних об'єктів, з них відновлені 621;
- 4233 багатоквартирних будинки, з них 60 не підлягають відновленню, 825 відновлені;
- 17 803 будинків приватного сектору, з них 1793 не підлягають відновленню, 2596 відновлені.

Процес відновлення був розбитий на етапи. В даний період завершується другий етап відновлення.

Перший етап тривав з березня по травень 2015 року. Тоді в першу чергу відновлювали соціально-значущі об'єкти – школи, лікарні, котельні, об'єкти водопостачання – 293 об'єкти (в тому числі 116 – об'єктів освіти, 25 – охорони здоров'я, 123 – теплопостачання, 27 – водопостачання та водовідведення, 1 об'єкт культури, 1 об'єкт енергетики).

Другий етап відновлення почався у вересні 2015 року та триває дотепер. На другому етапі до соціальних об'єктів додалося відновлення житлових об'єктів. Згідно з програмою відновлення до другого етапу увійшли:

- відновлення 436 об'єктів соціальної сфери (246 об'єктів сфери освіти, 105 – охорони здоров'я, 62 – теплопостачання, 23 – водозабезпечення і водовідведення);

- відновлення 1189 багатоквартирних житлових будинків;

- відновлення 2000 приватних житлових будинків – так звана «програма 2000 будинків». В рамках цієї програми господарям видаються будматеріали, а ремонтні роботи вони повинні здійснювати своїми силами,

- будівництво 111 нових приватних будинків замість повністю зруйнованих в населених пунктах Дебальцеве, Вуглегірськ, Іловайськ, Зугрес та Шахтарськ. В рамках цієї програми будують чотири типи будинків (32, 42, 54 і 84 м.кв) в залежності від кількості людей, які були зареєстровані на постійне місце проживання в зруйнованому будинку;

- будівництво трьох багатоквартирних житлових будинків на заміну тих, що не підлягають відновленню.

На початок липня 2016 року під час другого етапу програми відновлення завершені роботи на 334 об'єктах соціальної сфери та у 564 багатоквартирних будинках.

В ході виконання програми «2000 будинків», за попередніми даними буде відновлено більше будинків, ніж планувалося спочатку – імовірно 3728 будинків.

Завершено будівництво 111 нових приватних будинків (замість зруйнованих) в містах Дебальцеве, Вуглегірськ, Іловайськ, Зугрес та Шахтарськ, при цьому на зекономлені при будівництві цих будинків кошти розпочато будівництво ще 18 приватних будинків в Пролетарському районі Донецька.

Подібні програми існують і в самопроголошеній ЛНР. Наприклад, в рамках програми «100 будинків» здійснюється будівництво нових приватних будинків замість зруйнованих в населених пунктах Новосвітлівка, Хрящувате, Чорнухине, Георгіївка, діє програма «2000 будинків».

## Рекомендації

1. Українським органам влади вжити всіх заходів для того, щоб пенсіонери, які проживають на території самопроголошених ДНР і ЛНР, отримували свої пенсії.

2. Компетентним органам України збільшити пропускну здатність КПВВ, максимально виключити черги, зробити пріоритетом шанобливе і ввічливе ставлення персоналу КПВВ до людей, які перетина-

ють ЛР.

3. Змінити нормативну документацію і практику роботи КПВВ в разі обстрілу прилеглих територій з метою захисту людей, які перетинають ЛР.

4. Виключити ситуації, коли обстріли протилежного боку здійснюються з території населених пунктів.

5. Сторонам збройного конфлікту вжити всіх заходів щодо припинення бойових дій і насильства в зоні конфлікту.

6. Сторонам конфлікту негайно звільнити всіх осіб, свавільно позбавлених волі.



*Захаров  
Євген Юхимович,  
директор Харківської  
правозахисної групи*

## Служба безпеки України та права людини

### 1. Деякі загальні проблеми

Сьогодні Служба безпеки України (СБУ) є одночасно спецслужбою та правоохоронним органом. Ніде в цивілізованому світі спецслужба не веде правоохоронної діяльності, її призначення – збір інформації в межах компетенції, визначеної законом.

Згідно з ч.1 ст. 1 Закону «Про Службу безпеки України» «Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України»<sup>1</sup>. Значна частина підрозділів СБУ виконує правоохоронні функції, пов'язані із захистом національної безпеки, боротьбою з тероризмом, корупцією, організованою злочинністю, контрабандою, продажем наркотиків, економічними злочинами. Зазначені повноваження фактично дублюють функції інших правоохоронних органів.

Цього дуалізму треба позбутися, тобто позбавити СБУ повноважень щодо дізнання, слідства та інших правоохоронних повноважень у вказаних вище сферах. Для цього необхідно внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України, Закону «Про Службу безпеки України», Закону «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України», Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» та інші.

Слід зауважити, що реформування СБУ в 2008 – 2009 роках планувалося саме в напрямку руху цього «кентавра» до стандартів сучасної спецслужби. Правовою основою для змін СБУ були Концепція реформування Служби безпеки України та Комплексна цільова програма реформування Служби безпеки України, схвалені рішеннями Ради національної безпеки і оборони України і введені в дію Указами Президента України від 20 березня 2008 року та від 20 березня 2009 року відповідно. Проте після президентських виборів 2010 року ці документи були відкинуті, натомість ухвалено Закон 2592-VI від 7 жовтня 2010 року, покликаний привести у відповідність до Конституції зразка 1996 року низку законів після ухвалення Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, і зокрема до Закону «Про Службу безпеки України».

Розгляньмо ці зміни. Ч. 2 ст. 1 Закону проголошувала, що «Служба Безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України». За Законом №2592-VI редакція ч. 2 ст. 1 має такий вигляд: «Служба Безпеки України підпорядкована Президенту України». Контроль ВРУ за діяльністю СБУ вже навіть не декларується.

<sup>1</sup> Тут і далі у доповіді наводяться цитати з нормативних актів комп'ютерної правової системи «Ліга:Закон».

Голова СБУ та його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом уже без будь-якої участі Верховної Ради (ч. 2 та ч. 3 ст. 13 Закону «Про Службу безпеки України» в редакції Закону №2592-VI). Те ж саме стосується колегії СБУ: ч. 3 ст. 14 викладена тепер у такій редакції: «До складу колегії входять Голова Служби безпеки України, його заступники та інші особи, крім народних депутатів України, призначені Президентом України. Перебування членів колегії в партіях, рухах, інших громадських об'єднаннях, що мають політичні цілі, відповідно до ст. 6 цього Закону зупиняється». Начальники підрозділів Центрального управління СБУ тепер також призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Голови СБУ (ч. 1 ст. 15 Закону «Про Службу безпеки України»).

П. 16 ст. 24 «Обов'язки Служби безпеки України» зі змінами згідно із Законом №2592-VI тепер накладає на СБУ зобов'язання «виконувати за дорученням Президента України інші завдання, безпосередньо спрямовані на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави». Які саме «інші завдання» – не уточнюється. Зауважимо, що формулювання «інші дії», «інші завдання», «в інших випадках» після перерахування законних підстав дають змогу розширити межі втручання державного органу в ту чи іншу сферу і створюють загрозу порушення прав людини.

Закон №2592-VI від 7 жовтня 2010 року великою мірою вихолостив зміст ст. 31 «Підзвітність Службі безпеки України». Раніше відповідно до цієї статті Голова СБУ мав регулярно інформувати ВР України, Президію ВР і Комісію ВР з питань національної безпеки і оборони про діяльність СБУ, стан державної безпеки, дотримання чинного законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань. СБУ також зобов'язана відповідати на запити постійних і тимчасових комісій ВР і народних депутатів України в порядку, встановленому законодавством. У редакції Закону №2592-VI профільний комітет ВРУ взагалі не згадується, і ст. 31 має тепер такий вигляд:

«Постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Верховною Радою України.

Голова Служби безпеки України щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки України.».

Таким чином Закон №2592-VI від 7 жовтня 2010 року фактично ліквідував парламентський контроль за діяльністю СБУ, який і без того був зовсім слабким. Щорічні звіти СБУ чи хоча б відкрита інформація з цих звітів, наскільки нам відомо, не публікується, нічого невідомо про діяльність спеціально призначених Президентом для контролю за діяльністю СБУ посадових осіб, так само, як і невідоме Положення, що визначає їхні повноваження та правові гарантії їхньої діяльності. Видається безсумнівним, що СБУ діє практично безконтрольно або, принаймні, громадськості про цей контроль нічого не відомо.

Як не дивно, після Революції гідності зміни до закону про СБУ не вносилися. Отже, СБУ досі діє за законом, переробленим у 2010 році для режиму Януковича, і все вищесказане прямо її стосується. Не були також усунені недоліки Закону «Про Службу безпеки України», про які ми неодноразово писали<sup>2</sup> і внаслідок яких деякі дії працівників СБУ є незаконними. Йдеться про такі порушення.

1. Хоча до обов'язків СБУ належить виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, що входять до компетенції СБУ, проведення дізнання та слідства у цих справах, розшук осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених злочинів (п. 3 ст. 24), у Законі ніде не йдеться про право на затримання і арешт підозрюваних та обвинувачених. У Законі «Про Національну поліцію», як і в Законі «Про міліцію», що діяв до 7 листопада 2015 року, це право регламентовано дуже докладно. У

<sup>2</sup> Служба безпеки України та права людини. Комплексне дослідження стану прав людини в Україні (Річні звіти. Права людини в Україні 2013. Узагальнена доповідь правозахисних організацій // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1398019725>

Законі «Про Службу безпеки України» немає відсилання ні до Закону «Про міліцію» (як це зроблено щодо порядку зберігання, носіння, використання та застосування зброї та інших спецзасобів), ні до будь-яких інших законодавчих актів. Проте, оскільки і затримання, й арешт використовуються Службою безпеки дуже широко, вони, ймовірно, регламентуються в закритих відомчих інструкціях. Однак відповідно до ст. 57 Конституції «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними». Відсутність регламентації затримання та арешту у відкритому парламентському акті є порушенням принципів права і може призвести до повної безконтрольності дій СБУ.

2. П. 5 ст. 25 Закону давав СБУ право мати слідчі ізолятори для утримання осіб, узятих під варту та затриманих органами СБУ. Проте Законом України від 06.02.2003 р. №488-IV цей пункт виключений, тому наявні слідчі ізолятори СБУ функціонують незаконно.

Як відомо, у Києві слідчий ізолятор СБУ розміщувався за адресою Аскольдів пров., 3 б. Після повного капітального ремонту у 2009 році він відповідає усім європейським стандартам. В установі утримуються особи, слідство щодо яких проводиться СБУ та Генеральною прокуратурою, особи затримані органами СБУ до їх відправлення в Лук'янівське СІЗО. Фактично ця установа відіграє роль ізолятора тимчасового тримання, але деякі заарештовані судом підслідні утримуються саме в цій установі, а не в Лук'янівському СІЗО.

Відсутність регулювання затримання, арешту та утримання під вартою в СІЗО СБУ є наслідком подвійної природи Служби безпеки, коли вона поєднує функції спецслужби і правоохоронного органу, і призводить до незаконних дій у цій сфері.

3. П. 1 ст. 25 «Права Служби безпеки України» надає її органам і співробітникам право «вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Служби безпеки України, перевіряти у зв'язку з цим документи, які посвідчують їх особу, а також проводити огляд осіб, їх речей і транспортних засобів, якщо є загроза втечі підозрюваного або знищення чи приховання речових доказів злочинної діяльності». Проте нічого не говориться про надання співробітниками СБУ цим особам доказів згаданої загрози, у зв'язку з якою проводяться подібні дії. Не передбачено навіть звичайного пред'явлення посвідчення співробітника СБУ, який здійснює огляд. При цьому ст. 36 Закону вимагає обов'язковості виконання громадянами і посадовими особами законних вимог співробітника СБУ, а непокоря або опір законним вимогам тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством.

4. Закон дає співробітникам СБУ право не виконувати положення, накази, розпорядження, інструкції, вказівки Центрального управління СБУ (ст. 10), якщо в них містяться антиконституційні обмеження прав і свобод громадян або не передбачені законодавством додаткові повноваження органів і співробітників СБУ. При цьому відповідно до ст. 35 співробітники СБУ самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень і повинні відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать чинному законодавству. За протиправні дії або бездіяльність вони несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Виконання зазначених положень Закону видається проблематичним, оскільки СБУ – воєнізована організація, яка передбачає підпорядкованість наказам вищого чину, і в першій частині тієї ж ст. 10 ідеться про обов'язковість їх виконання.

## **2. Порушення прав людини з боку СБУ в 2014 – 2016 рр.<sup>3</sup>**

### **2.1. Порушення під час затримання, арешту та утримання під вартою**

Із звернень, що надійшли до правозахисних організацій та Уповноваженого з прав людини, можна побачити, що співробітники СБУ (це стосується також органів прокуратури, органів внутрішніх справ,

<sup>3</sup> Оскільки розділ про діяльність СБУ в контексті прав людини востаннє був включений до Доповіді правозахисних організацій у 2013 році, тут розглядаються події не лише 2016-го, а й двох попередніх років.

а в 2016 році – Національної поліції) стали широко застосовувати практику затримання осіб без ухвали слідчого судді саме у випадках, які не передбачені ст. 208 КПК України. Наприклад, особи, про яких ішлося у зверненнях та які були затримані без ухвали слідчого судді, підозрювались у скоєнні злочинів, що були вчинені ними за декілька місяців або навіть за декілька років до їх затримання. Іншими словами, відповідно до чинного КПК України у таких випадках затримання осіб мало бути здійснено у загальному порядку, тобто за попереднім дозволом слідчого судді, а не в порядку, передбаченому ст. 208 КПК України.

Систематичним і масовим є порушення співробітниками СБУ права на правову допомогу, яке гарантується ст. 59 Конституції і регулюється ст. 213 КПК. За ч. 4 цієї статті службова особа, що здійснила затримання, зобов'язана негайно повідомити про це орган (установу), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги. У кращому випадку це повідомлення відкладається. Якщо ж для надання правової допомоги був запрошений адвокат не з Центру безоплатної правової допомоги, то його просто не допускають до затриманого, з чим постійно стикаються адвокати ХПГ.

СБУ постійно здійснює повторні екстрадиційні арешти осіб, яких звільнили суди. Ч. 13 ст. 584 КПК проголошує: «Звільнення особи з-під екстрадиційного арешту слідчим суддею не перешкоджає повторному його застосуванню з метою фактичної передачі особи іноземній державі на виконання рішення про видачу, якщо інше не передбачено міжнародним договором України.» Отже, повторний арешт відповідає КПК тільки за умови, якщо звільнення було здійснене за рішенням слідчого судді. Проте СБУ затримує і звільнених судами та апеляційними судами, хоча рішення останніх оскарженню не підлягають. Загалом повторні арешти порушують ст. 5 Європейської конвенції і є неприпустимими.

Цілком незаконними є затримання, які здійснює СБУ для обміну на військовополонених та цивільних заручників, утримуваних під вартою в самопроголошених «ДНР» та «ЛНР». Відомості про обмін – мізерні й уривчасті. Він відбувається в умовах таємності, не регулюється жодними правовими процедурами. Із заяв і розповідей рідних обмінюваних осіб і тих, кого вже обміняли й вони погоджуються надати інформацію про це, можна скласти таку картину.

СБУ формує так званий «обмінний фонд» (дуже огидний термін!): шукає людей, причетних до скоєння злочинів, пов'язаних із сепаратизмом, державною зрадою, тероризмом та інших, які є в підслідності СБУ, затримує їх і пропонує обмін на полонених в «ЛНР» та «ДНР» замість кримінального переслідування та великих строків покарання. У затриманих немає вибору і вони погоджуються на обмін. Тоді укладається угода зі слідством, кримінальне провадження закривають, людей звільняють з-під варти, але їх уже чекають співробітники СБУ, саджають у машину і вивозять в невідоме місце, де вони перебувають до здійснення обміну без комунікації із зовнішнім світом.

Іноді СБУ пропонує обмін уже після завершення слідства під час суду. В цих випадках суддя ухвалює рішення, не закінчуючи судового процесу – декілька років з відстрочкою виконання вироку, людина звільняється в залі суду, і її так само співробітники СБУ вивозять у невідоме місце, де тримають *incommunicado*. Були випадки, коли для обміну затримували вже після закінчення судового процесу і винесення вироку (найчастіше вироки не пов'язані з позбавленням волі). Стверджують, що відмовитися від цієї пропозиції неможливо.

Зауважимо, що вина осіб, котрих обмінюють, часто не доведена слідством і не встановлена судом. У тих випадках, про які в нас є відомості, пред'явлена підозра часто є сумнівною або необґрунтованою.

Ще слід згадати, що колишній начальник Головного слідчого управління СБУ Василь Вовк в інтерв'ю прямо визнав<sup>4</sup> існування практики формування «обмінного фонду», але, за його словами, громадяни йдуть туди добровільно: «Ми на їхнє прохання поміщаємо їх до перевалочного пункту для обміну». Важко повірити в те, що це непримусово.

<sup>4</sup> Василь Вовк коментує заяву Amnesty International щодо таємної тюрми СБУ у Харківській області [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=d4rssxmuqe4>



Оскільки зазвичай обмінюють одного нашого полоненого на 2 або 3 чи навіть більше «сепаратистів» чи «терористів», а звільнено таким чином за офіційними даними<sup>5</sup> 3082 полонених, то йдеться про приблизно 6 – 8 тисяч людей, які опинилися у т. зв. «ДНР» або «ЛНР» у результаті обміну. Як складалася подальша їхня доля – сказати важко. Переважна їх більшість мала постійне місце проживання на контрольованій території, тобто на новому місці такі особи не мають ані житла, ні роботи. Повертатися вони не ризикують, бо бояться потрапити під нове переслідування чи обмін (стверджують, що траплялися й такі випадки, коли одну і ту саму людину обмінювали двічі).

Нагадаємо, що Україна у червні 2015 року приєдналася до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень<sup>6</sup> і зобов'язана дотримуватися всіх її норм. За ст. 2 цієї Конвенції «насильницьким зникненням вважається арешт, затримання, викрадення чи позбавлення волі в будь-якій іншій формі представниками держави чи особами або групами осіб, які діють з дозволу, за підтримки чи за згодою держави, при подальшій відмові визнати факт позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону». За міжнародним правом насильницьке зникнення є злочином, а за певних обставин навіть злочином проти людяності. Змушені констатувати, що Служба безпеки України здійснює насильницькі зникнення вже протягом тривалого періоду. Доречно ще навести таку цитату з Конвенції: «Жодні виключні обставини, якими б вони не були, чи то стан війни або загроза війни, внутрішня політична нестабільність чи інший надзвичайний стан, не можуть слугувати виправданням насильницького зникнення» (ч. 2 ст. 1).

Де саме перебувають заарештовані під час проведення Службою безпеки слідства до закриття кримінального провадження чи вироку суду та після повторного затримання до здійснення обміну – незрозуміло. Два офіційно відомих сектори забезпечення слідства у Києві та Харкові, вочевидь, не можуть вмістити таку кількість людей. На етапі розслідування частина заарештованих могла перебувати в СІЗО, але офіційна статистика<sup>7</sup> Державної пенітенціарної служби не показує суттєвого збільшення утримуваних в СІЗО: на 1 січня 2016 року в них додалося 580 в'язнів порівняно з 1 січня 2015 року. На нашу думку, це збільшення скоріше є наслідком зростання злочинності. Отже, питання, де СБУ утримувала громадян України під час слідства та очікування обміну полонених, залишається поки що без ясної та вичерпної відповіді. Окремі свідчення та звіти міжнародних організацій вказують на камери в управліннях СБУ східних міст України.

Так, місія Управління Верховного Комісара ООН з прав людини у своїй 14-й доповіді<sup>8</sup> за період з лютого по травень 2016 року повідомляла, що станом на березень 2016 року їй були відомі імена 15 чоловіків та однієї жінки, які утримувались у Харківському обласному управлінні СБУ. Список з 26 таємно утримуваних під вартою передали українським державним органам правозахисники з Human Rights Watch та Amnesty International, і більшість фігурантів цього списку були звільнені протягом двох тижнів. Приклади насильницьких зникнень та утримання під вартою наводяться в останній, 16-й доповіді<sup>9</sup> місії Управління Верховного Комісара ООН з прав людини щодо ситуації з правами людини в Ук-

<sup>5</sup> Українській стороні вдалося звільнити з полону 3082 заручників – Грицак // DT.ua Дзеркало тижня. Україна [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://dt.ua/UKRAINE/ukrayinskiy-storoni-vdalosya-zviliti-z-polonu-3082-zaruchnikov-gricak-219678\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/ukrayinskiy-storoni-vdalosya-zviliti-z-polonu-3082-zaruchnikov-gricak-219678_.html)

<sup>6</sup> Міжнародна Конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень від 20.12.2006 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_154)

<sup>7</sup> О. Букалов. Діяльність кримінально-виконавчої системи України у 2015 році / Олександр Букалов // Тюремний портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrprison.org.ua/articles/1453132032>

<sup>8</sup> Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2016 р. // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/images/UA\\_14th\\_OHCHR\\_report\\_on\\_the\\_human\\_rights\\_situation\\_in\\_Ukraine.pdf](http://www.un.org.ua/images/UA_14th_OHCHR_report_on_the_human_rights_situation_in_Ukraine.pdf)

<sup>9</sup> Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 серпня – 15 листопада 2016 р. // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport16th\\_UKR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport16th_UKR.pdf)

раїні за період 16 серпня – 15 листопада 2016 року (п.п. 33, 34, 35). Там ідеться про утримання людей, викрадених після рішення суду про звільнення, в Маріупольському та Харківському обласних управліннях СБУ та приватних квартирах. Слід сказати, що СБУ постійно спростовує такі твердження.

Ці обставини стали підґрунтям для заяв західних експертів, правозахисників та журналістів про «таємні тюрми СБУ». Саме відмова СБУ показати делегації підкомітету ООН із запобігання катуванням свої місця утримання під вартою у травні цього року призвела до припинення візиту. Візит був поновлений у вересні, делегації показали названі вище сектори забезпечення слідства, але ж це не дає відповіді на запитання про місце перебування заарештованих.

Таємність процесу обміну, відсутність громадського контролю за ним може мати наслідком розповсюдження неправдивої інформації про цей процес, яку неможливо буде спростувати через таємність.

Ми розуміємо, що СБУ змушена займатися обміном для звільнення полонених, але виправдати таку процедуру жодним чином не можемо. Усе, що відбувається з обміном полонених, перебуває абсолютно поза межами права, це огидний механізм тиску та політичного торгу з боку керівництва Російської Федерації. Використання долі полонених у політичних цілях можна кваліфікувати як заручництво, що відповідно до міжнародного гуманітарного права є воєнним злочином. Отже, всі хто бере участь у таких переговорах і гарантує виконання таких домовленостей, можуть розглядатися як об'єкти переслідування Міжнародним кримінальним судом.

## 2.2. Порухення під час розслідування

В СБУ підслідних катують з метою зізнання у скоєнні злочину та співпраці зі слідством, раніше в незалежній Україні таких явищ у практиці СБУ ми не спостерігали. У 2014 – 2016 роках скарг до правозахисних організацій на катування в СБУ доволі багато. Про катування в СБУ неодноразово заявляла й парламентський Уповноважений з прав людини Валерія Лутковська. В останній щорічній доповіді Уповноваженого відзначалося, що найбільше скарг на катування саме в СБУ – 39% від загальної кількості скарг на катування. СБУ була суб'єктом порушення прав людини в зоні АТО у 49% заяв до Уповноваженого в 2015 році – про насильницькі зникнення, незаконні затримання та викрадення, катування, порушення права на правову допомогу, утримання під вартою в нелюдських умовах у місцях, не передбачених для цього<sup>10</sup>.

21 липня була оприлюднена нова доповідь Amnesty International та Human Rights Watch «Тебе не існує. Свавільні затримання, насильницькі зникнення та тортури на сході України»<sup>11</sup>, що базується на даних 40 інтерв'ю з жертвами насильства, членами їхніх сімей, свідками, адвокатами жертв, зустрічей з офіційними та неофіційними групами, даних з інших джерел. Поважні міжнародні організації описують 9 випадків катування та незаконного тривалого тримання українською владою цивільних осіб під вартою, включно з насильницькими зникненнями, в неофіційних місцях тримання, та 9 випадків катування та незаконного тривалого тримання цивільних осіб під вартою бойовиками самопроголошених «ДНР» та «ЛНР». Більшість описаних випадків трапилися в 2015 та першій половині 2016 років.

Спостерігалися ситуації, коли СБУ до вже відомого фігуранта якоїсь справи додають декілька людей з його близького оточення, щоб створити видимість групи. Тоді можна говорити про вчинення злочину організованою злочинною групою за попередньою змовою – і вимагати більш важкого покарання. Іноді так вчиняють, не маючи абсолютно жодних підстав для звинувачення, люди стають винними тільки тому, що опинилися поруч.

<sup>10</sup> Див.: С. 221 Щорічної доповіді 2016 р. Щорічні та спеціальні доповіді // Офіційний сайт Уповноваженого ВР України з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3>

<sup>11</sup> Тебе не існує. Свавільні затримання, насильницькі зникнення та тортури на Сході України // Amnesty International в Україні, Human Rights Watch [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/ukraine0716ukrweb\\_4.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/ukraine0716ukrweb_4.pdf)



Промовистий приклад – справа Олега Мужчиля (Лісника), застреленого під час затримання «Альфаю» 10 грудня 2015 року. Схоже на те, що СБУ вирішило зробити з Лісника терориста та диверсанта, який працював на російській спецслужбі, і приліпило до його справи трьох громадян Росії – Анастасію Леонову, Ольгу Шевельову та Павла Пятакова. При цьому Леонова навіть не була знайома з Мужчилям, а щодо Шевельова та Пятакова ось уже рік слідство не може навести жодного доказу їхньої вини. До організованої злочинної групи також зараховане подружжя Олени та Валерія Кукелів, у квартирі яких вночі затримували Мужчилю і які не мали, власне кажучи, жодного стосунку до його бурхливої діяльності. Шостий член ОЗГ – харків'янин В., у якого під час затримання вилучили великий арсенал зброї і боєприпасів. Слід зауважити, що суд звільнив Анастасію Леонову та Олену Кукель з-під варти.

Викликає багато запитань боротьба з сепаратизмом, яку веде СБУ. Так, є всі підстави говорити про порушення права на свободу та особисту недоторканність у великій кількості справ, коли до обвинувачених у сепаратизмі за ст. 110 КК України, які не становили суспільної небезпеки і чиї дії не мали тяжких наслідків, застосовували запобіжний захід у вигляді утримання під вартою в СІЗО. Це, наприклад, справа журналіста Руслана Коцаби (1 рік 5 місяців у СІЗО), яку ми вже неодноразово коментували<sup>12</sup>. Коцаба виправданий судом 1-ї інстанції за обвинуваченням у державній зраді (ч.1 ст. 111 КК) і апеляційним судом за обвинуваченням у перешкоджанні законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань (ч.1 ст. 1141 КК). Прокуратура оскаржила рішення апеляційного суду і справа буде розглядатися в касаційній інстанції. Інший характерний приклад – обвинувачення за ч.2 ст. 110 та ч.1 ст. 263 депутата Красноградської районної ради Харківської області Юрія Абакумова в розмовах із представниками «ЛНР» по телефону, які інтерпретувалися як обіцянка сприяння луганській ДРГ. Абакумов провів у СІЗО 1 рік, виправданий і судом першої інстанції, і апеляційним судом. При цьому вкрай дивно виглядали 1 патрон і 1 граната, що зберігалися в білизні за наявності збройової шафи. Можна навести й багато інших прикладів кримінального переслідування за висловлення сепаратистських поглядів в інтернеті, розповсюдження сепаратистських видань та листівок із застосуванням утримання під вартою в СІЗО як запобіжного заходу.

Водночас СБУ взагалі не знайшла ознак злочину<sup>13</sup> в діях двох офіцерів з керівного складу установи виконання покарань №70, які розповсюджували газету «Новороссія» серед засуджених. Хоча розповсюдження газет антиукраїнського змісту на території установи закритого типу її керівниками є вочевидь неприпустимим і мало б отримати правову оцінку.

З погляду Європейського суду з прав людини ключовим фактором оцінки тієї чи іншої сепаратистської дії є відповідь на питання – закликав обвинувачений до застосування насильства чи не закликав. У разі наявності заклику до насильства і бойових дій чи терактів – обмеження свободи вираження поглядів у вигляді кримінального переслідування не може вважатися порушенням прав людини. Водночас іменування уряду «хунтою», підтримка або участь у референдумах (у тому числі невизнаних) або навіть підтримка оголошених поза законом самопроголошених «ДНР» і «ЛНР» чи т. зв. «Новоросії», не пов'язана з прямими закликами до насильства чи підтримкою бойових дій цих формувань, може бути визнано порушенням свободи вираження поглядів, якщо за їх висловлення переслідують у кримінальному порядку.

<sup>12</sup> Є. Захаров. Коментар до вироку у справі Руслана Коцаби / Євген Захаров // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1463655929>

<sup>13</sup> Г. Токарев. Хто має боротися з тероризмом? / Геннадій Токарев // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1442328671>

### 2.3. Порушення у питаннях екстрадиції, видворення та повернення іноземців та осіб без громадянства

Проблеми надання притулку та додаткового захисту іноземцям загострилися в Україні останніми роками. Державна прикордонна служба намагається не впускати шукачів притулку на нашу територію, а Державна міграційна служба часто відмовляє їм в оформленні документів для отримання статусу біженця, а якщо приймає документи, то в більшості випадків відмовляє у наданні статусу. СБУ, реагуючи на претензії до своєї діяльності щодо таких відмов, завжди відповідає, що ці питання поза межами її компетенції. Насправді ж прикордонники часто радяться з СБУ у неясних питаннях відносно перетину кордону, а міграційна служба зобов'язана передати документи кожного заявника в СБУ для проведення спеціальної перевірки та одержання висновку, який майже завжди є негативним.

Така ж ситуація складається з екстрадицією, рішення про яку ухвалює Генеральна прокуратура або Міністерство юстиції, примусовим видворенням та примусовим поверненням. Без висновків СБУ тут не обходиться, а всі дії виконуються її руками. Саме СБУ здійснює екстрадиційні арешти, саме вона вчиняє такі незаконні дії відносно мігрантів, як викрадення, катування, незаконне повернення або видача. При цьому, проводячи спеціальні перевірки, СБУ не перевіряє ризики загрози для життя та катувань у країні походження, а також імовірність політичних переслідувань. Особливо вражає її небажання бачити ці загрози для вихідців із Чечні, Інгусетії, Дагестану, яким явно загрожують політичні переслідування та катування у зв'язку з антиекстремістським законодавством та переслідуванням салафітів.

Велику тривогу викликає ставлення СБУ та інших державних органів до вихідців із країн СНД, зокрема Росії, які брали участь у Революції гідності, воєнних діях на сході в українських добровольчих батальйонах або допомагали українським військовим частинам як волонтери. СБУ немовби не розуміє загрози політичних переслідувань громадян Росії в РФ і взагалі не бере до уваги принципу неповернення. Хоча, здавалося б, у Службі повинні розуміти неможливість повернення будь-яких утікачів від путінського режиму до РФ: уже саме намагання отримати притулок в Україні потягне за собою політичні репресії у разі повернення до Росії.

Ось декілька промовистих прикладів.

Громадянин РФ Я. брав участь у бойових діях у зоні АТО у складі одного з добровольчих батальйонів. Російський паспорт втрачений. Коли він звернувся до міграційної служби в пошуках притулку, там його послали до РФ (!) поновлювати паспорт. Громадянину Узбекистану Р., який воював на сході, був поранений, міграційна служба відмовила навіть у наданні посвідки про тимчасове перебування в Україні.

Володимир Радюк, громадянин РФ, колишній військовий, мешканець Омська, під примусом ФСБ був змушений у травні 2014 р. поїхати на військову перепідготовку в Ростовську область. Після того його послали воювати проти України. Він зі зброєю в руках здався в полон на одному з блок-постів. Звідти його передали до СБУ, де проти нього завели кримінальну справу. Йому тричі пропонували обмін, але він обрав українську тюрму замість життя в ОРДЛО. Отримав три роки позбавлення волі за участь у діяльності незаконних збройних формувань та незаконне володіння зброєю, відбуває покарання в Копичинській виправній колонії Тернопільської області. Тут Володимир Радюк докладно розповів свою історію місцевим правозахисникам, які написали<sup>14</sup> про нього, і посприяли його інтерв'ю для Громадського телебачення. Радюк подав заяву до міграційної служби про отримання притулку, але йому відмовили навіть в оформленні документів. Цю відмову Радюк оскаржує в суді. Тим часом з РФ надійшов запит на його екстрадицію з України, і міністр юстиції Павло Петренко видав наказ про видачу до РФ. Радюк оскаржив цей наказ в суді, і суд постановив відкласти екстрадицію до завершення процедури отримання притулку. А в середині грудня до нього в колонію приїхали офіцер СБУ і росій-

<sup>14</sup> О. Степаненко. Справа Радюка як одне із свідчень російської військової агресії на Донбасі / Олександр Степаненко

ський військовий (мабуть, офіцер ФСБ?), щоб умовити його погодитись на обмін у самопроголошену «ДНР». Радюк категорично відмовився, проте росіянин пообіцяв йому, що через Київ його обміняють примусово. Перебування у процедурі одержання статусу біженця, рішення суду про скасування наказу про видачу до закінчення цієї процедури, схоже, спецслужби враховувати не збираються. Проте навіть за наявності відмови у наданні статусу біженця Радюка не можна екстрадувати до РФ! Там його вважають зрадником. Такі дії українських органів влади є грубим порушенням міжнародного стандарту прав людини – фундаментального принципу неповернення: не можна екстрадувати шукача притулку в країну походження, де на нього чекають катування та політичні переслідування. Невже наша держава готова віддавати на муки біженців з Росії, які відмовилися воювати проти України?

Амінат Бабаєва була затримана 9 вересня цього року прикордонниками на пункті перетину кордону в аеропорту «Харків», хоча жодних законних підстав для затримання не було. Амінат депортували з Туреччини через підозри щодо участі її колишнього чоловіка у військових діях у Сирії на боці ІДІЛ. Аміна стверджувала, що вже два роки не бачилася зі своїм колишнім чоловіком. У Стамбулі вона викладала дітям арабську мову та Коран. Її друзі звернулися до ХПГ з проханням про правову допомогу, але адвоката ХПГ до Бабаєвої, порушивши закон, не допустили. Співробітники СБУ, які приїхали до аеропорту, вмовляли Бабаєву погодитися на повернення до Росії, потім до Білорусі. Після втручання керівництва МВС Бабаєву впустили до країни. Вона поселилася в готелі і в понеділок 12 вересня звернулася до Харківського регіонального відділення міграційної служби для подання заяви про отримання притулку. Її протримали ще годину після закінчення робочого дня, після чого невідомі люди викрали її: змусили сісти в машину і кудись повезли. В одному з цих чоловіків Аміна впізнала співробітника СБУ Артура, який розмовляв із нею в аеропорту. Артур забрав у неї планшет і не повернув. Бабаєву привезли до пункту перетину кордону з Росією «Гоптівка» і передали російським прикордонникам. Її речі залишилися в готелі. На сайті СБУ було опубліковано повідомлення, що у зв'язку з підозрою в тероризмі щодо Бабаєвої застосоване примусове повернення, і вона добровільно перетнула кордон України з РФ.

#### 2.4. Боротьба з «пенсійним туризмом»

Наприкінці лютого 2016 року СБУ розіслала мерам міст листа зі списками вимушених переселенців, у якому просить розглянути питання про призупинення пенсійного забезпечення та соціальних виплат особам, вказаним у списках, до підтвердження фактичного проживання і тимчасового місця проживання, вказаних у заяві переселенця. Причина – вони не мешкають у тих місцевостях, де зареєстровані як ВПО, а перебувають на непідконтрольній території. СБУ спільно з Держприкордонслужбою визначили, що ці особи перебували на непідконтрольних територіях під час оформлення довідки переселенця, оскільки в базі даних немає перепусток на в'їзд з неконтрольованої території.

Загалом у списках, розісланих СБУ, було приблизно 500 тисяч ВПО.

Апріорі ясно, що СБУ могла помилитися відносно тих, хто переїхав і зареєструвався як вимушений переселенець до 21 січня 2015 року, коли було введено систему електронних перепусток. Крім того, багато паперових списків переселенців, що велися до введення електронної пропускну системи, загубилися, і дані з цих списків не потрапили до бази даних.

У результаті величезна кількість переселенців мусили вистояти гігантські черги до районних управлінь територіального захисту населення, щоб підтвердити дійсність свого проживання за вказаною під час реєстрації адресою, і повернути собі пенсії та соціальні виплати. А всі ті особи, котрі зареєструвалися як вимушені переселенці і повернулися після цього з якихось причин додому на непідконтрольну територію, були позбавлені своїх пенсій та соціальних виплат.

СБУ цинічно звітувала, що проведена нею спецоперація дозволила зекономити 3.9 млрд. грн. бюджетних коштів, які мали піти на виплату пенсій мешканцям непідконтрольних територій. Проте держава зобов'язана виплачувати зароблені пенсії своїми громадянам незалежно від місця проживання. Ці дії СБУ є чистісінькою дискримінацією вимушених переселенців-пенсіонерів.

### 3. Рекомендації

1. Змінити закони про СБУ, передбачивши:

- запровадження засад парламентського контролю за формуванням керівництва СБУ та її діяльністю;
- запровадження річних звітів про діяльність СБУ в парламентському комітеті з питань національної безпеки та оборони з публікацією відкритої частини цих звітів;
- позбавлення СБУ повноважень щодо дізнання, слідства та інших правоохоронних повноважень;
- запровадження принципу свободи інформації «засекречується інформація, а не документ»;
- уведення публічного річного звіту про знеособлену інформацію щодо використання прослуховування телефонів оперативними підрозділами правоохоронних органів: кількість подань на прослуховування телефонів, кількість наданих дозволів, кількість переданих до суду обвинувальних висновків, складених з використанням таких даних, кількість вироків, ухвалених судами в таких справах – для кожного оперативного підрозділу окремо.

2. Підготувати зміни та доповнення до КПК України, Закону «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України», Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» та інші з метою передачі правоохоронних повноважень від СБУ до інших правоохоронних органів.

3. Запровадити практику надання за інформаційними запитами відкритої частини документів, які містять відомості, що становлять державну таємницю.

4. Розробити перелік відомостей щодо обміну полоненими, які мають бути відкритими для доступу, і форми громадського контролю (парламентського та позапарламентського) за процесом обміну. Перелік відомостей має включати адреси тимчасового перебування людей, які чекають на обмін.



**Захаров Євген Юхимович,**  
директор Харківської правозахисної групи

## Реформування органів внутрішніх справ та права людини

### Успіхи реформування

Протягом 2014-2015 років відбулась низка концептуальних змін в принципах діяльності та структурі органів й підрозділів системи МВС. З 4 липня 2015 року в Києві почали працювати новостворені підрозділи патрульної поліції, котрі протягом року були запущені в 32 містах України, особовий склад цих підрозділів налічує більше 13 тисяч поліцейських. 93% нових патрульних раніше ніколи не працювали в міліції. Їх відібрали на основі великого конкурсу, вони пройшли навчання протягом трьох місяців. Але головним була зміна пріоритетів: патрульна поліція була спрямована на захист прав та інтересів людини. Суттєвим було значне підвищення зарплатні новим патрульним – від 8 до 11 тис. грн. на місяць, в той час як мінімальна зарплатня в міліції в кінці 2015 року була менше 2 тис., а основна маса співробітників органів внутрішніх справ – оперативники, слідчі, дільничні та ін. – отримували 3-4 тис. грн. на місяць.

Паралельно в червні-липні 2015 року була запроваджена Самбірська модель територіальних підрозділів поліції, яка після очевидного успіху в Самборі була в серпні 2015 року розповсюджена ще на 9 райвідділів в Львівській, Київській, Донецькій, Луганській та Харківській областях. Ефективність цієї моделі була підтверджена, і з лютого 2016 року групи реагування патрульної поліції почали працювати в сільській місцевості та в невеликих містах Київської, Львівської, Харківської, а з липня – Хмельницької та Волинської областей. На відміну від патрульної поліції в містах тут не проводили конкурсу, не набирали нових людей, а працювали колишні міліціонери. Самбірський експеримент довів, що, коли змінюється система організації праці, і міліціонери потрапляють в сприятливі для роботи умови, то й основна їхня частина починає працювати значно краще та ефективніше.

2 липня 2015 року був прийнятий парламентом, а 7 листопада вступив в дію Закон України «Про Національну поліцію». Кабінетом Міністрів 26.10.2015 за № 878 затверджено Постанову «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України». Ці нормативні документи кардинально змінили структуру управління поліцією. Було створено міжрегіональні підрозділи протидії наркозлочинам, захисту економіки, протидії кіберзлочинності, завданням для яких визначено протидію тяжким та особливо тяжким злочинам на відповідних напрямках.

Міжнародні та національні експерти відмічали значний поступ в реформуванні поліції України. Те, що в багатьох країнах Європи впроваджувалось

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції



протягом десятиліття, в Україні було зроблено всього за два роки. Реформа поліції визначається як одна з найбільш успішних та динамічних з усіх, котрі проводяться в державі. Протягом короткого проміжку часу вдалось підняти рівень довіри до поліцейського з 0,8% в період після Євромайдану до 40,7% в середині літа 2016 року (згідно з опитуванням Центру Разумкова). Поліція змінилась з карального органу на службу, котра надає послуги населенню. Такі зміни в роботі поліції викликали різке зростання кількості звернень громадян. У середньому вона зросла вдвічі в містах, де почала працювати патрульна служба, а у деяких – втричі. Подібна ситуація спостерігається і на територіях, де почали працювати групи реагування патрульної поліції.

### Невдачі та проблеми

Проте не вдалось уникнути серйозних прорахунків та грубих помилок. Так, загалом можна стверджувати, що переатестація всього особового складу Національної поліції України, яка проходила з листопада 2015 і до вересня 2016 року, не виконала своєї основної мети – сприяти очищенню поліції від міліціонерів, що заплямували себе корупційними діями чи іншими правопорушеннями. Вкрай невдала Інструкція з проведення атестації не визначала чітко підстави для звільнення, це надало можливість усім звільненим за рішенням атестаційних комісій повернутися на свої посади через судове оскарження. Проте атестація мала й позитивні наслідки: вона виявила вкрай низький рівень підготовки особового складу і, відповідно, низький рівень навчання у відомчих вищих навчальних закладах. Кожен мав здати два тести – на здатність логічно мислити (General Skills Test) і на знання профільного законодавства. На жаль, у якості прохідного балу на тестуванні не змогли навіть поставити 30 балів – половину з максимально можливої кількості балів. Основна маса особового складу набирала від 25 до 30 балів у цих відносно нескладних тестах. Отже, зміна системи відомчої освіти має стати одним з пріоритетів реформування у майбутньому.

Внаслідок відсутності коштів тим офіцерам поліції, хто пройшов атестацію, не підвищили зарплатню, як обіцяли. Склалася парадоксальна ситуація, коли колишні міліціонери, навіть зі стажем роботи більше 20 років, отримували в 2-3 рази меншу зарплатню, ніж нові патрульні, які працювали рік або менше після 3-місячного навчання. Навіть начальники райвідділів та начальники штабів обласних управлінь мали меншу зарплатню. Це призвело до масового звільнення з поліції, і на початок жовтня, коли зарплатню нарешті зрівняли, некомплект особового складу був 30-40%. Особливо гостро відчувається відтік кадрів в сільській місцевості. Зрозуміло, що в таких умовах проводити реформаторські зміни було неможливим. Слід визнати, що у 2016 році реформа поліції внаслідок відсутності фінансування була загальмована.

Ця ситуація призводить до думки, що в умовах нестачі фінансування логічніше було б створювати нову патрульну поліцію тільки в 7 великих містах (Київ, Харків, Львів, Одеса, Дніпро, Запоріжжя, Кривий Ріг) і запроваджувати Самбірську модель у всіх інших містах.

Недостатнє фінансування поліції – прямий шлях до корупції. Територіальні органи поліції не отримують достатньо коштів на пальне, на ремонт машин, на канцтовари, без яких вони не можуть виконувати свої обов'язки. Це породжує особливий різновид корупції, яка не характерна для більшості європейських країн, та існує у вигляді основної складової забезпечення матеріально-технічних потреб поліції. Поліція на сьогоднішній день не здатна забезпечувати виконання покладених на неї завдань без тінювих надходжень, часто корупційного характеру, оскільки в подальшому надання такої допомоги підприємцями, деякими органами місцевого самоврядування чи владними структурами призводить до упередженого ставлення до певної категорії осіб та безкарності інших.

Тому фінансування поліції саме з державного бюджету та розробка чітких механізмів рефінансування поліції за рахунок певної частини надходжень від штрафів, разом з визначенням мінімально необхідного рівня забезпечення може змінити ситуацію. Всі інші зміни позитивного результату мати не будуть, оскільки будуть призводити лише до наступних витків корупції.

Основною стратегічною лінією реформування на 2017-2020 роки має стати двосторонній напрям дій: подальше реформування Міністерства внутрішніх справ України – реформа «зверху», та розвиток низових підрозділів поліції з подальшим визначенням необхідного управлінського апарату – реформа «знизу».

Протягом 2014-2016 року головним напрямком реформування залишався шлях змін «зверху» – «до низу»: від МВС до центрального органу управління поліції й далі до територіальних органів. Причому основні зміни відбулись в межах першого та другого щаблів управління, значно менше змін відбулось в межах реформування Головних управлінь поліції в областях. Лише частково було проведено реформи у низових підрозділах поліції і лише у п'яти областях України відбулись зміни за Самбірською моделлю. На наступному етапі необхідно розширити реформування відділів та відділень поліції, котрі безпосередньо контактують з громадськістю. Саме у низових підрозділах поліції найбільш відчутні помилки реформ, які відбулись у вищих органах управління. Сьогодні низові підрозділи опинились у скрутній ситуації через прорахунки в структурі організації протидії наркоманії, економічній та кіберзлочинності, в частині матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Навантаження на слідчих і скорочення повноважень оперативних працівників призвело до критичного стану в розслідуванні загальнокримінальних правопорушень. Через відсутність прогнозування та необхідного резерву на укомплектування вакантних посад після проведення переатестації в ряді підрозділів склався просто катастрофічний стан зі штатами. Особливо це відчутно у слідчих підрозділах. Ще більш ускладнює ситуацію те, що укомплектувати такі посади протягом наступного періоду (як мінімум 6 місяців) не вдасться через об'єктивні причини (процес відбору та навчання кандидатів).

Прийнятий Закон України «Про Національну поліцію» лише частково дав розуміння наступних кроків розбудови поліції. Разом з тим він потребував прийняття низки супутніх законодавчих та нормативних актів, котрі так і не були прийняті. У зв'язку з цим практично унеможливлено дієвий контроль за безпекою дорожнього руху, незрозуміла ситуація з затриманням осіб та доставлянням їх до поліції, не визначена ситуація з конвоюванням та утриманням заарештованих осіб, не встановлено способів оцінки рівня довіри до поліції, порядок участі громадськості у контролі за роботою поліції та багато іншого.

Неузгодженість діяльності органів і служб у системі МВС щодо формування та використання відомчих інформаційних систем та ресурсів, відсутність організаційної єдності і керованості системи МВС унеможливує впровадження єдиних методологічних, технічних та організаційних принципів і підходів до створення інформаційних систем, впровадження інноваційних інформаційних технологій, що негативно відображається на процесах інформаційної взаємодії. Сучасний рівень інформатизації системи МВС не дозволяє ефективно та своєчасно задовольняти інформаційні потреби населення. Разом з тим, наявний рівень не дає можливості працівникам поліції отримувати необхідну інформацію з інтегрованих баз даних. На сьогоднішній день практично половина звітності отримується з «ручних звітів» – котрі ніколи не були і не можуть бути об'єктивними.

Наявність двох паралельних баз обліку злочинів – ЄРДР в прокуратурі та ІБ «Статистика» в МВС – призводить до втрати інформації про кримінальні провадження і людей, яким було пред'явлено відповідні підозри. Ці бази мають бути обидві в МВС та синхронізовані, із забезпеченням доступу прокуратури до ЄРДР.

Збереження сьогодні старої структури МВС з чисельністю 1000 службовців також виглядає анахронізмом, оскільки зі створенням Національної поліції функції МВС мають докорінно змінитися.

Порівняльний аналіз реформ, що були проведені в Україні, з затвердженою Кабінетом Міністрів України 22 жовтня 2014 року Стратегією розвитку ОВС України вказує на суттєві відхилення у проведенні реформування. Деякі заплановані заходи не виконані взагалі, деякі виконані лише частково.

У цілому можна зробити висновок, що в 2016 році систему поліції було розбалансовано та доведено до критичного стану.

## Дотримання прав людини

Більшість порушень прав людини поліцією, котрі відзначаються правозахисниками, стосуються безпідставних затримань, незаконного застосування сили, катувань та жорстокого поводження. Вони стали наслідком відсутності ефективного розслідування злочинів та недосконалості системи утримання осіб в місцях несвободи поліції.

Розповсюдження катувань та жорстокого поводження залишається проблемою. Дослідження, проведене Харківським інститутом соціальних досліджень в межах проекту ХПГ в 2015 році у п'яти регіонах України, не зачеплених збройним конфліктом, показало суттєве зменшення чисельності випадків застосування незаконного насильства правоохоронцями. Оціночна кількість таких порушень за рік порівняно із 2011 роком, коли востаннє проводилось аналогічне дослідження, зменшилася більше, ніж удвічі: з 980 тис. (604,4 тис. під час затримання) до 409 тис. (157,3 тис. під час затримання). Так само зменшилась і оціночна кількість постраждалих осіб від катувань – від 113 тис. до майже 63 тис. за рік. Фактори, які сприяли зменшенню незаконного насильства в поліції, – це інституційні зміни: дія нового КПК та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги. Необхідність брати дозвіл на затримання у слідчого судді призвела до значного зменшення кількості затримань і, відповідно, зменшення незаконних дій під час затримання. Також дієвою нормою нового КПК виявилось відхилення доказів судом, якщо вони були зібрані незаконним шляхом. Можливість звернення до центру безоплатної правової допомоги і участь адвоката в допиті затриманого стала серйозним запобіжником незаконного насильства. Однак, все одне, наведені цифри є надзвичайно великими, і виховання нульової толерантності до жорстокого поводження є важливим завданням підготовки поліцейських.

У європейських країнах арештована судом особа лише у виключних випадках може знов утримуватись у підрозділі поліції. Поліцією більшості країн Європи особи утримуються протягом мінімального проміжку часу. У Великобританії час утримання особи в поліцейських закладах несвободи є одним з показників ефективності роботи поліції, і чим він коротший, тим вищий показник ефективності підрозділу. У нас же особа, арештована судом, з метою участі у судових засіданнях регулярно доставляється до підрозділу поліції, де утримується протягом 10 днів, під час такого тривалого утримання відбуваються її контакти зі слідчими та оперативними працівниками, що об'єктивно є передумовою впливу поліцейських на таку особу. Крім того, перебування таких осіб в місцях несвободи поліції призводить до їх впливу на тих, хто вперше був затриманий, і в таких випадках наслідком є психологічне або й фізичне насильство щодо затриманих осіб з боку арештованих злочинців. Заклади несвободи поліції не визначені як місця відбування покарання, тому може виникнути юридична колізія: якщо особа протягом тривалого часу (для прикладу: 6 разів по 10 днів) перебувала у ІТТ, будучи арештованою, на якій підставі зараховувати цей час у термін відбування покарання? Ще одним фактором, котрий негативно впливає на роботу поліції, є необхідність фінансування витрат поліції на забезпечення санітарних умов для арештованих осіб, утримання автопарку спецтранспорту та регулярна необхідність витрат як матеріальних, так і людських, ресурсів на здійснення конвоювань та охорони таких осіб. Через загальний негативний стан ресурсного забезпечення поліція змушена перерозподіляти ресурси з підтримання публічного порядку та протидії злочинності на фінансування утримання осіб, що фактично мали би перебувати у підпорядкуванні іншого відомства (Міністерства юстиції), як в усіх розвинених країнах Європи. Виходить так, що поліція здійснює не передбачені ЗУ «Про Національну поліцію» функції по конвоюванню та утриманню зарештованих осіб за рахунок використання ресурсів, передбачених на підтримання публічної безпеки та протидію злочинності. Хоча, зауважимо, арештованих могли б утримувати в секторах СІЗО у виправних колоніях, а не в ІТТ.

І в цьому плані слід звернути увагу, що підрозділами поліції практично не використовуються камери затриманих та доставлених. Тобто те, що є безпосередньо повноваженнями поліції у європейських країнах, – нами не використовується через відсутність законодавчої бази, а те, що не є повноваженнями більшості поліцейських структур Європи – утримання арештованих осіб, незважаючи на відсут-

ність норми в Законі «Про Національну поліцію», покладено на поліцію. Разом з тим в державі є значна кількість незаповнених і навіть порожніх установ виконання покарань, які не використовуються.

Отже, на законодавчому рівні повинні бути розмежовані повноваження відносно затриманих та заарештованих осіб, а система установ, передбачена для утримання затриманих та підданих адміністративному арешту, має бути оптимізована. Їхня кількість має бути зменшена з 388 до 147. Систему цих установ було перепідпорядковано до створеного у 2016 році Управлінню забезпечення прав людини Національної поліції.

Це Управління складається з двох відділів – спецустанов та прав людини. Відділ спецустанов включає усі установи позбавлення волі в Національній поліції, які мають відповідно до закону утримувати під вартою затриманих та адмінзаарештованих, а відділ прав людини виконує такі функції: по-перше, здійснює моніторинг стану дотримання прав людини в діяльності органів та підрозділів, які підпорядковуються Національній поліції, виявляє та у межах компетенції вирішує проблеми, що виникають під час взаємодії поліції та населення, а по-друге, здійснює організаційне та нормативно-методичне забезпечення роботи органів та підрозділів поліції з питань дотримання прав затриманих і взятих під варту осіб під час їх тримання в ізоляторах тимчасового тримання та конвоювання, контролює роботу зазначених спеціальних установ та конвойних підрозділів. Працівники відділу прав людини мають проводити службові розслідування випадків порушень прав людини працівниками поліції, оперативно інформувати Управління забезпечення прав людини НПУ про випадки резонансних подій, пов'язаних з порушенням прав людини і основоположних свобод в діяльності органів і підрозділів, підпорядкованих НПУ, організовувати та проводити навчально-освітні заходи для працівників органів і підрозділів НПУ з питань забезпечення прав людини і основоположних свобод, розглядати звернення громадян з питань, пов'язаних з порушенням прав людини в діяльності органів і підрозділів НП, вести прийом громадян, у тому числі виїзні прийоми. У 2016 році був проведений за участю правозахисників відбір працівників для роботи в центральному апараті Управління забезпечення прав людини і регіональних секторах, і Управління почало працювати. Поки що оцінювати результати його діяльності рано. Зазначимо тільки, що проведення службових розслідувань порушень прав людини працівниками Національної поліції було б доречно в іншій установі, а не в самій Національній поліції.

Окремим напрямом діяльності є розроблення алгоритму дій під час охорони мирних зібрань з метою забезпечення права громадян на свободу слова, вираження поглядів та переконань. У поліцейських підрозділах має бути запроваджено спеціальне навчання персоналу з метою забезпечення прав людини під час службової діяльності. Випадки застосування сили та фізичного примусу під час таких заходів мають бути чітко регламентовані нормативними приписами, у переважній більшості — санкціоновані і ретельно розглянуті керівництвом поліції разом з іншими органами, що контролюють діяльність поліції, з обов'язковою участю громадськості. Взагалі кажучи, парламент мав би ухвалити закон про свободу мирних зібрань, в якому передбачити усі дії поліції в ситуаціях, які виникають під час мирних зібрань.

## Другий старт

Після встановлення в Національній поліції збалансованої системи оплати праці з жовтня 2016 року з'явилися нові можливості для продовження реформ, але спочатку необхідно подолати некомплект особового складу. Розпочинати, на мою думку, треба із якнайскорішого створення другої версії Стратегії розвитку Національної поліції, яка враховує вказані вище обставини.

Насамперед потребує реформування кримінальний блок, який досі ще не змінювався. Потребує ухвалення якнайшвидше законопроект про кримінальні проступки, який повністю підготовлений і має вдвічі знизити навантаження на слідчих. Оскільки 50% всіх правопорушень, про які вносяться відомості до ЄРДР, є насправді кримінальними проступками, які в майбутньому в ЄРДР не вноситимуть і будуть розслідувати у спрощений спосіб. Має покращити роботу кримінального блоку введення інституту де-

тективів, які об'єднують функції оперативників та слідчих, як це вже зроблено в Національному антикорупційному бюро.

Департаменти превенції та патрульної поліції мають бути об'єднані на засадах, на яких створювалася патрульна поліція. Має бути запроваджена модель community policing в широкому розумінні цього терміну. Необхідно вивести взаємодію поліції та громад в горизонтальну площину. Це стосується і груп реагування, які будуть працювати в тісній взаємодії з дільничними. Самбірську модель територіальних органів поліції необхідно запровадити у всій країні, створюючи одну групу реагування приблизно на 25 тис. населення, а один дільничний при такому підході буде працювати на території, де мешкають 7-10 тис. людей.

За умови достатнього фінансування другий старт реформ може дати більш успішні результати.

### Рекомендації

1. Запровадити Самбірську модель територіальних підрозділів поліції в усій країні, створюючи одну групу реагування в середньому на 25 тис. населення і зону дії дільничного на території, де мешкають 7-10 тис. людей.

2. Ухвалити законопроект про кримінальні проступки з чітким визначенням, які підрозділи Національної поліції які проступки розслідують.

3. Запровадити інститут детективів, які об'єднують функції оперативників та слідчих.

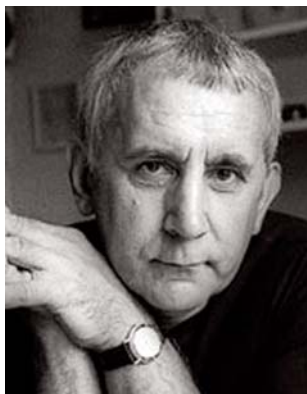
4. Передати ведення ЄРДР до МВС, забезпечивши доступ органів прокуратури до нього.

5. Створити Управління прав людини у складі МВС для проведення службових розслідувань заяв на незаконні дії працівників Національної поліції та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координується МВС.

6. Створити Єдину інформаційну систему МВС як спільне інтегроване інформаційне середовище, яке поєднує відомчі ресурси МВС та служб (формувань), діяльність яких координується МВС.

7. Впровадити та застосувати в МВС та центральних органах виконавчої влади, діяльність яких координується МВС, системи управління якістю на основі вимог міжнародного стандарту серії ISO 9001.





**Всеволод Речицький,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
Національної юридичної академії України  
ім. Ярослава Мудрого  
(Харків),  
конституційний експерт  
Харківської правозахисної групи

## Чи можна довіряти конституційним суддям?

Цей есей написано за мотивами неодноразових – офіційних і неофіційних – запитів правоохоронних органів України до вітчизняних правознавців щодо можливості притягнути до юридичної відповідальності, у тому числі кримінальної, суддів Конституційного Суду України. В одному з таких випадків ішлося про можливе масове порушення присяги судді, що його вчинили судді Конституційного Суду, в другому – про вірогідність того, що судді ухвалили свідомо неправосудні рішення...

Зокрема ще в грудні 2014 року Верховний Суд у Постанові Верховного Суду України від 2 грудня 2014 року у справі № 21-302а14 дійшов висновку про те, що Конституційний Суд України Рішенням від 30 вересня 2010 року про «скасування» політичної реформи незаконно вимагав від органів державної влади впорядкувати їхні нормативно-правові акти відповідно до Конституції України в редакції 28 червня 1996 року.

На думку Верховного Суду, такий «висновок Конституційного Суду України <...> суперечить закріпленому законом порядку внесення змін до Конституції України, згідно з яким положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Основного Закону, <...> а сам закон вичерпує свою функцію».

До того ж, як зазначив Верховний Суд, «Конституція України не уповноважує Конституційний Суд України визнавати нечинність конституційної норми, незважаючи на те, в якій юридичній формі вона була закріплена». Уточнення майже скандальне, але залишмо його на совісті Верховного Суду.

Своєю чергою, Генеральна прокуратура України у вересні 2016 року розглядала можливість того, що 30 січня 2016 року судді Конституційного Суду України ухвалили свідомо неправосудне рішення у справі №1-22/2016 за зверненням Верховної Ради України щодо перевірки на відповідність ст. 157, 158 Основного Закону України законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя).

Слідчих Генеральної прокуратури цікавила й позиція науковців щодо взаємозв'язку положень частини 3 ст. 28 Закону України про Конституційний Суд України та положень частини 1 ст. 24 Конституції України щодо рівності громадян перед законом.

Запити Генеральної прокуратури з цього приводу розійшлися науково-освітніми закладами України, одним із наслідків чого стало усвідомлення в науковій спільноті того факту, що Конституційному Судові України нагорі не дуже довіряють.

Ще раніше матеріали про можливе вчинення суддями Конституційного Суду України кримінальних правопорушень Голова Служби безпеки України (СБУ) Валентин Наливайченко передав до Генеральної прокуратури. Щоправда, декілька днів потому Президент Петро Порошенко звільнив його са-

мого із посади. Як стверджував тоді дехто з експертів, якби Президент дозволив спецслужбам полювати на конституційних суддів, Україна ризикувала би втратити рештки ознак правової держави.

Відтоді минуло чимало часу, а підозра щодо неналежного виконання суддями Конституційного Суду України своїх обов'язків залишається нездоланною. Судді працюють під підозрою і з боку «вищих офіціалів», і з боку вільної юридичної громадськості. Як відомо, про нібито обґрунтованість притягнення суддів Конституційного Суду до кримінальної відповідальності писав на шпальтах «Дзеркала тижня» правник Віктор Мусіяка («Будь-яка влада є результатом узурпації?», 29 жовтня, 2010; «Конституційний «транзит» неможливий без відновлення конституційного ладу», 27 грудня 2013).

Це засмучує, оскільки фаховий рівень экс-віце-спікера парламенту України мав би унеможливити ігнорування того факту, що ухвалу Конституційного Суду від 5 лютого 2008 року про відмову в перевірці на конституційність політичної реформи пояснювала запроваджена 4 серпня 2006 року заборона Конституційному Суду контролювати ті зміни до Конституції України, які набули чинності. І навпаки, – рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року, яким політичну реформу було скасовано, пояснюється тим, що 26 червня 2008 року процесуальний контроль Суду за змінами до Основного Закону було відновлено.

Увагу, однак, привертає не так занепокоєння і тривога приватних осіб чи інститутів громадянського суспільства, як неформально висловлена з боку вітчизняних органів державної влади підозра в тому, що судді чинили кримінальні правопорушення. Наважуся стверджувати, що запитання «хто винний?» стало ніби традиційним зверненням (на кшталт «how do you do?») СБУ і прокуратури до Конституційного Суду.

СБУ, Генеральна прокуратура України і Верховний Суд уже не вперше намагаються перевірити на наявність «злочинного умислу» колегіальні рішення і висновки єдиного органу конституційної юрисдикції. Під їхню підозру потрапили не лише судді Конституційного Суду, які віддали голоси за скасування у 2010 році політичної реформи. Йдеться про можливість притягнути до кримінальної відповідальності і тих членів Конституційного Суду, які зовсім недавно визнали відповідність вимогам ст. 157, 158 Конституції України законопроекту про внесення змін до Основного Закону (щодо правосуддя).

Крім того, Генеральну прокуратуру України цікавить загальне питання про доктринальне (наукове) тлумачення положень ч. 3 ст. 28 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо можливості притягнення до кримінальної відповідальності суддів Конституційного Суду за вчинення будь-яких злочинів, пов'язаних із їхньою службовою діяльністю. Мусимо визнати прикрий факт: судді єдиного органу конституційної юрисдикції змушені працювати під потужним моральним тиском.

Це зважаючи на те, що в ч. 3 ст. 28 Закону України «Про Конституційний Суд України» 1996 року мовиться, що «судді Конституційного Суду України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Конституційному Суді України та в його колегіях, за винятком відповідальності за образу чи наклеп при розгляді справ, прийнятті рішень та дачі висновків Конституційним Судом України».

Окрім того, як свідчить оновлена редакція ст. 149 Основного Закону України, «незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України. Вплив на суддю Конституційного Суду України у будь-який спосіб забороняється». Усе це, однак, не дуже хвилює представників Генеральної прокуратури, які хотіли б почути думку науковців-правознавців про зв'язок між положеннями норм ст. 28 Закону України «Про Конституційний Суд України» і вимогою ч. 1 ст. 24 Конституції України, де стверджується, що «громадяни [України] мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом». До того ж, юридична сила конституційної норми є вищою за юридичний потенціал норми поточного законодавства.

З приводу цих та інших подібних фактів доцільно зазначити таке. Очевидно, що судді Конституційного Суду України, як і будь-які інші суб'єкти злочину, передбачені ст. 18 Кримінального кодексу (далі – КК) України, можуть нести кримінальну відповідальність за діяння, передбачені чинним законодавством.

За наявності підстав кримінальна відповідальність може наставати за такі формально дотичні до виконання їхніх професійних обов'язків злочинні діяння, як підроблення документів (ст. 358 КК України), зловживання владою (ст. 364 КК України), службове підроблення (ст. 366 КК України), декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 КК України), службова недбалість (ст. 367 КК України), незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України), зловживання впливом (ст. 369-2 КК України) тощо.

Безумовно, в кожному конкретному випадку притягнення конституційного судді чи суддів до кримінальної відповідальності необхідні для цього процесуальні дії повинні проводитися у суворій відповідності до гарантій незалежності суддів, передбачених Конституцією України, КК та Кримінальним процесуальним кодексом (далі – КПК) України, а також Законом України «Про Конституційний Суд України».

Ідеться, передовсім, про ст. 149 Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року №1401-VIII; ст. 28 Закону України «Про Конституційний Суд України»; відповідні положення КК та КПК України, що не суперечать оновленій редакції ст. 149 Конституції України, яка набула чинності через три місяці після її офіційного оприлюднення. Як відомо, Закон України від 2 червня 2016 року №1401-VIII було опубліковано у виданні «Голос України» 29 червня 2016 року.

Що ж стосується можливості притягнення суддів Конституційного Суду України до кримінальної відповідальності за фактом можливого ухвалення свідомо неправосудного рішення, то тут справа видається вкрай проблематичною.

Як впливає зі ст. 150 Основного Закону, Конституційний Суд України ухвалює рішення у справах щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших нормативно-правових актів. Окрім того, він здійснює офіційне тлумачення Конституції України, перевіряє на відповідність вимогам ст. 157 і 158 Основного Закону законопроекти про внесення змін до Конституції України, а також виконує інші функції, передбачені ст. 111, 151 – 153, 159 Конституції України.

Водночас передбачені ст. 150 Основного Закону України *рішення* Конституційного Суду є «обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені». Що ж стосується передбачених ст. 151, 159 Основного Закону висновків Конституційного Суду, то вони за своєю юридичною силою прирівнюються до *згаданих рішень*, і їх приймають за однаковою з ними процедурою.

Відповідно до ст. 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», рішення і висновки Конституційного Суду України «рівною мірою є обов'язковими до виконання». Крім того, як стверджується у ст. 63 цього Закону, «рішення і висновки Конституційного Суду України <...> є остаточними і не підлягають оскарженню».

До того ж, ані Конституція України (ст. 150–152, 159), ні Закон України «Про Конституційний Суд України» (ст. 13–15) не передбачають ухвалення тієї категорії рішень і висновків (ідеться про «рішення» суду в широкому – притаманному для слововжитку КК України сенсі), котрі цікавлять правоохоронні органи України, що їх здійснюють будь-які інші, ніж Конституційний Суд України загалом, суб'єкти права.

Ідеться про особливий тип рішень і висновків Конституційного Суду, відповідальним за зміст яких може бути лише організаційно нероздільний суб'єкт – *юридична особа зі спеціальними функціями та статусом*. Ця обставина є важливою, оскільки в Україні, на відміну від деяких інших країн, юридично не визнається можливість притягнення до кримінальної відповідальності юридичної особи.

Слід також наголосити, що під час ухвалення рішень і висновків Суду, які цікавлять представників законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, Конституційний Суд України, його окремі підрозділи і судді не володіють і не можуть володіти у принципі *апріорним* (до голосування) знанням щодо їхнього (рішень і висновків) «правильного», «істинного» чи просто прийнятого правового наповнення, юридичної суті. Так само не володіє й не може володіти подібним знанням жоден із суб'єктів чинного українського права.

Це означає, що будь-яка офіційна оцінка правильності (істинності) або неправильності (злочинності) ухвалених на основі принципу більшості колегіальних нормативних рішень і висновків єдиного органу конституційної юрисдикції є малоімовірною або взагалі неможливою по суті.

Цей тип рішень і висновків ґрунтується на статистичних показниках вільного голосування «за» і «проти» не менше ніж 12 суддів Конституційного Суду. «Рішення Конституційного Суду України приймаються та його висновки даються на пленарному засіданні, якщо за них проголосувало не менше десяти суддів Конституційного Суду України» (ч. 3, 4 ст. 51 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Отже, можна хіба що теоретично допустити, а потім довести в законній процедурі злочинну змову не менше ніж 10 конституційних суддів, кожен із яких за своєю незаплямованою біографією, вищим рівнем кваліфікації, процесуальними особливостями відбору та призначення на посаду належить до юридичної еліти України. Однак цей аргумент мало важить для офіційних і неофіційних опонентів єдиного органу конституційної юрисдикції.

Не менш умоглядною здається й вірогідність доведення злочинних намірів суддів верховних чи конституційних судів і трибуналів інших ліберально-демократичних країн. Зокрема, як стверджується у спеціальній літературі, призначення на посаду судді Верховного Суду США становить проблему вибору більше в ідеологічному (консерватор / ліберал / належність до меншин) сенсі. Стосовно ж професійної репутації та моральних чеснот, то вже самим кандидатам у судді такого рангу прийнято беззастережно довіряти. Невипадково після свого призначення на посаду вони стають незмінюваними.

Очевидно, що ці міркування прийнятні в руслі обговорення трибу життя судів і суддів у вільному й демократичному суспільстві. Функціонування ж (формування) судової гілки влади в жорстко тоталітарній державі підкоряється іншим закономірностям, про наявність яких в Україні наразі не йдеться. Зокрема навіть роки президентства Віктора Януковича Леонід Кравчук називав не більше ніж «ліберальним авторитаризмом».

Утім, сам собою факт критичного ставлення громадських і апаратних структур України до вітчизняного Конституційного Суду можна зрозуміти, це частково пояснюється тривалим перебуванням української спільноти в атмосфері юридичного позитивізму.

Протягом десятиліть в Україні ототожнюють закон і дисципліну, право і порядок. Тому призвичаїтися до діяльності Суду, професійно налаштованого на захист *конституційних цінностей* – ринку, індивідуалізму і свободи – українським юристам непросто. Не дивно, що в посттоталітарній країні конституційний суд можна тимчасово сприймати як підричника основ, чинник ризику і непевності, притаманних людській свободі.

На другому місці серед причин такої недовіри стоїть обґрунтований скепсис українського суспільства щодо окремих – трагікомічних по суті – рішень єдиного органу конституційної юрисдикції. Ідеться, зокрема, про виправдання третього терміну для президентства Леоніда Кучми, згідно з рішенням Конституційного Суду, закамуфльовану заборону брати як судові докази записи з плівок Миколи Мельниченка тощо.

Такі сервільні реакції Конституційного Суду пояснюються не лише радянською звичкою схилити голову перед панівною верхівкою, а й тим винятковим побутовим комфортом, у якому опинилися перші судді після призначення на посаду. Столичні квартири державним коштом, персональні водії і авта представницького класу, дипломатичні (безвізові) паспорти і одна з найвищих в Україні зарплат у бюджетній сфері.

Усе те, що мало би, за задумом, зробити суддів незалежними, насправді зробило їх безмірно зобов'язаними Українській державі. На тлі зубожілого українського суспільства судді просто не могли дозволити собі бути «невдячними».

Недовіру до конституційних суддів породжує також не зовсім демократична й прозора процедура їх відбору та призначення на посаду. Ще гіршим виглядає право владних структур достроково відправити суддів у відставку. Якщо Президент (п. 22 ч. 1 ст. 106 Конституції України) і Верховна Рада України

(п. 26 ч. 1 ст. 85 Конституції України) в будь-який час могли звільнити 12 із 18 конституційних суддів, то чи можна очікувати від них справді неупередженого ставлення до людей і обставин?

Утім, повернімося до правової суті проблеми, яка полягає в тому, що навіть у випадку серйозних мотиваційних вагань у голосуванні «за» чи «проти» кожного з конституційних суддів, практично нерозв'язною є загальна колізія компетенцій Конституційного Суду, з одного боку, і будь-якого з вищих органів державної влади в Україні – з другого.

Адже на підставі ч. 3 ст. 150 Конституції України «Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені». Це правило також стосується висновків Конституційного Суду (ст. 63, 69 Закону України «Про Конституційний Суд»).

Тож формально-логічне тлумачення закріпленої у ст. 150 Основного Закону норми й похідних від неї положень поточного законодавства переконує нас у тому, що той тип (клас) рішень і висновків Конституційного Суду, про які йдеться у відповідних документах СБУ, Генеральної прокуратури і Верховного Суду, не може бути оскаржено до жодного з українських судів загальної юрисдикції, в тому числі і до найвищої їх ланки – Верховного Суду.

Що ж стосується зіставлення принципу рівності громадян перед законом (ч. 1 ст. 24 Конституції) і судом (п. 2 ч. 2 ст. 129 Конституції України) з можливістю притягнення суддів Конституційного Суду до кримінальної відповідальності, то тут варто звернути увагу на таке.

По-перше, рівність громадян України перед законом і судом сама собою не заперечує гарантій неосудності спеціальних суб'єктів – авторів і виконавців низки владних (post factum також помилкових чи неоптимальних) рішень у контексті наявних дозволів і заборон національного права.

Наприклад, у ч. 1 ст. 60 Конституції України визнається право людини відмовитися від виконання лише «явно» злочинних розпоряджень або наказів. Це означає, що лише суб'єктивна незгода чи сумнів у законності є недостатніми підставами для ігнорування владних приписів в Україні. Зокрема наказ офіцера Збройних Сил відкрити вогонь на ураження в обстановці реального бою не вважатиметься, як правило, співучастью в убивстві, передбаченому КК України. Подібні аргументи стосуються й оцінки діянь конституційних суддів.

По-друге, рівність громадян перед законом у постсоціалістичній країні не може бути повномасштабною за визначенням, – найчастіше її підриває наявність пільг і преференцій для малозабезпечених. Якщо закон і справді однаковий для всіх, винятки з нього повинні вважатися неприйнятними. Очевидно, що принцип рівності перед законом в Україні нищить «зрівнялівка». Щоправда, зовні все має такий вигляд, ніби саме вона цей принцип гарантує і забезпечує.

Окрім того, величезна кількість рішень, що їх ухвалюють колегіальні органи державної влади (також конституційні суди) на основі принципу більшості, є лише умовно правильними. Із часом рішення такого штибу можуть переглядати за наявності кращих аргументів, вищого рівня правосвідомості або глибшого розуміння обставин.

У ліберально-демократичних за політичним режимом країнах такі рішення розглядають як передумови збереження економічної і політичної стабільності, гарантій сталості конституційного ладу. Якщо за ухвалення певного рішення проголосувала більшість компетентних у своїй справі фахівців, можна очікувати, що на нього пристане й демократична більшість народу.

Це гарантує тяглість суспільного прогресу. В будь-якому випадку подібні рішення не слід ототожнювати із втіленням незаперечної істини чи абсолютної правди на всі часи. Навіть у природничих науках парадигми змінюються приблизно щотридцять років. Що ж стосується політико-правової, гуманітарної сфери, то тут усталені пріоритети можуть модифікуватися навіть швидше.

Якихось тридцять років тому конституційне право визнавало «сакральність» федеративних зв'язків України з Радянським Союзом. Нині ж його беззастережними цінностями визнано незалежність, територіальну недоторканність і суверенітет Української держави.



Певну умовність політико-правових рішень почали усвідомлювати у Західній Європі ще в другій половині XIX століття. Зокрема, стримане ставлення демократичного загалу до «істинності» законів спостерігалось після ухвалення Конституції Німеччини 1849 року. Вільне суспільство поступово вчилося миритися з тим, що будь-які норми можуть переглядатися й змінюватися у світлі кращого розуміння людей і обставин. Крім того, ухвалені демократичним шляхом закони залишалися відкритими для критики опонентів.

З іншого боку, будь-яка соціальна система, у тому числі й Українська держава загалом, не може нормально функціонувати на основі конституційних норм і рішень, легітимність і юридичну силу яких можуть у будь-який час радикально підірвати спеціально не уповноважені на це суб'єкти.

Їхню роль можуть виконувати (анти)державні заколотники, революційна верхівка, військова хунта, ультраконсервативні органи державної безпеки тощо. Невипадково значна кількість наявних у світі конституцій є доволі жорсткими (потенційно незмінюваними). Подібні міркування стосуються й Конституції України.

Скажімо, параметри конституційного ладу в Україні може визначати й змінювати не парламент, уряд чи Президент, а... винятково народ (ч. 2 ст. 5 Конституції України). Тобто, якщо Верховну Раду України не задовольнятиме зміст ст. 5 Основного Закону, яка передбачає негативний сценарій узурпації народного повновладдя органами державної влади, то вона все одно не зможе змінити цю статтю самотужки.

Однак права українського народу також не безмежні. Правова держава (а Україну визнано такою) передбачає можливість конституційного обмеження й народних прерогатив. Причому речником – голосом Основного Закону – в цьому випадку буде той-таки Конституційний Суд.

За законопроектом про внесення змін до ст. 151 Конституції України (щодо правосуддя), «Конституційний Суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою».

Для розуміння ситуації довкола явно й неявно артикульованих в Україні претензій одних державних органів до інших корисно звернутися також до аргументів здорового глузду. Адже якби СБУ, Генеральна прокуратура України чи Верховний Суд справді мали право перевіряти законність («злочинність») колегіальних рішень і висновків Конституційного Суду, про які йдеться у ст. 150, 151, 159 Конституції України, то все одно було б незрозуміло, з якого когнітивного джерела вони черпали б достовірне знання про «сумнівність», «неправильність» чи «злочинність» правових позицій Конституційного Суду.

Правова держава Україна трактує поточне законодавство, на основі якого працює прокуратура і Верховний Суд, як підпорядковану Конституції нормативну систему. Ключі ж до офіційного тлумачення всіх без винятку положень Основного Закону перебувають у руках винятково Конституційного Суду.

Це означає, що будь-яка офіційна претензія СБУ, Генеральної прокуратури, Верховної Ради України чи Верховного Суду (найвищої ланки в системі судів загальної юрисдикції) оцінювати законність нормативних колегіальних рішень і висновків Конституційного Суду призводитиме до неприпустимого юридичного реверсу – зворотного керування вищими конституційними нормами з боку норм *нижчого*, поточного рівня.

Адже, строго кажучи, всі слідчі, прокурори і судді судів загальної юрисдикції є не стільки самодостатніми посадовими особами, скільки офіційними репрезентантами абстрактного закону, речниками деперсоніфікованого українського права. Із правильного усвідомлення цієї обставини випливає те, що будь-який чесний, а не штучно спровокований конфлікт державних органів і посадових осіб із Конституційним Судом України також буде конфліктом автономних нормативних систем, які перебувають між собою у стані субординації.

Це означає, що ні СБУ разом із Національним антикорупційним бюро (далі – НАБУ), ні Генеральна прокуратура разом із відповідною колегією Верховного Суду не можуть ні формально-юридично, ні

de facto контролювати ту ланку професійної діяльності Конституційного Суду, в якій він виступає офіційним репрезентантом, речником українського Основного Закону.

Звичайно, все сказане стосується невизнання можливості контролю з боку СБУ, НАБУ, прокуратури і судів загальної юрисдикції за змістом *сутнісних колегіальних рішень і висновків єдиного органу конституційної юрисдикції*, а не юридичної оцінки низки оперативних одноосібних рішень, які зазвичай ухвалюють у робочому режимі у стінах Конституційного Суду України.

Сумніватися ж (у побутовому значенні цього слова) в якостях нормативних колегіальних рішень і висновків Конституційного Суду можуть не лише слідчі, прокурори і судді судів загальної юрисдикції, але й український парламент, Кабінет міністрів, Президент, органи місцевого самоврядування і пересічні громадяни України.

Усе це, однак, не означає, що вони можуть дозволити собі ігнорувати ці рішення. Це суперечило б принципам верховенства права, законності, поділу влади й обмеженого (через заборону дискреції – ст. 6, ст. 19 Конституції України) правління.

Сучасні конституційні системи Заходу є практично відкритими для моральних і політичних сумнівів, перманентного філософського аналізу їхніх політичних, етичних й естетичних засад. Водночас саме в них визнається й послідовно забезпечується функціонування спеціальних інстанцій, які за суспільним (конституційним) договором покликані вирішувати окремі питання громадського і державного життя «остаточно». До таких інстанцій якраз і належить більшість наявних у західному світі органів конституційної юрисдикції.

Перед українською спільнотою постає вагоме питання: чи маємо ми підстави беззастережно довіряти вітчизняним конституційним суддям? Дати вичерпну відповідь на нього навряд чи можливо, адже навіть сам підхід до цього питання може виявитися завчасним. Із іншого боку, у свободи українського народу є небагато офіційних захисників вищого рангу.

Головним серед них є Конституційний Суд України. Чи є він досить компетентним, свідомим своєї мети, досконалим? Відповідь на це питання належить до так званих «перформативних висловлювань». Це означає, що реально опертися на Конституційний Суд ми зможемо лише за умови, що боротимеся за нього.



**Євсєєв**

**Олександр Петрович,** науковий консультант судді Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, доцент. Має більше 100 наукових публікацій в Україні та за кордоном, а також низку перекладацьких проектів.

Дослідницькі інтереси: конституційне право України, конституційне право зарубіжних країн, конституційна юрисдикція. Вперше в Україні розробив основи нового наукового напрямку – «психологія конституційного судочинства»

## Захист прав людини у 2016 році засобами конституційного судочинства

2016 рік – особливий в історії українського Конституційного Суду. Саме цього року урочисто відзначалося 20-річчя з дня його заснування, а точніше з дня ухвалення Закону «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р., який із незначними змінами діє і до сьогодні. Можливо, історія конституційного судочинства в Україні все ще занадто коротка та емоційно забарвлена, аби робити якісь глибокі висновки та давати беззаперечні оцінки. Проте 20 років – достатній термін для того, щоб підбити певні проміжні підсумки. Саме тому перед тим, як проаналізувати судові рішення, прийняті органом конституційної юрисдикції поточного року, хотілося б зупинитися на практиці Конституційного Суду України в цілому за останні 20 років.

Дослідники підрахували, що за весь період свого існування Конституційний Суд ухвалив 309 рішень (із них 161 – з питань конституційності і 148 – щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України), 29 висновків та більше 1100 ухвал, враховуючи насамперед відмовні. Загалом за вказаний період до Конституційного Суду було спрямовано 1100 подань від органів державної влади та 5382 конституційних звернень від громадян, іноземців та юридичних осіб.

Переходячи безпосередньо до судової практики Конституційного Суду у 2016 р., слід констатувати, що вона була не надто багатю. Так, поточного року Суд ухвалив лише 6 рішень, 5 із яких безпосередньо стосувалися прав людини, зокрема 3 – прав у соціальній сфері і 2 – особистих прав, а також 2 висновків щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя. В обох останніх випадках Конституційний Суд констатував, що запропоновані зміни відповідають ст.ст. 157 і 158 Конституції України.

Забігаючи дещо наперед, можна спрогнозувати, що більш значущим для прав людини у практиці конституційного судочинства повинен стати наступний, 2017 рік. Адже саме наступного року очікується реальне запровадження інституту конституційної скарги. Нормативні параметри останньої, як відомо, закладені у змінах до Конституції України, які набрали чинності 30 вересня цього року. Так, відповідно до ст. 1511 Конституції України Конституційний Суд вирішує питання про відповідність Конституції (конституційність) Закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні у її справі Закон суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. Станом на 10 листопада

<sup>1</sup> Офіційна статистика Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2016. – №4-5. – С. 75-78.

2016 року на розгляді в Секретаріаті Конституційного Суду перебуває вже 19 таких скарг. З великою імовірністю можна припустити, що, незважаючи на низку об'єктивних організаційних труднощів (відсутність напрацьованої судової практики, зволікання з прийняттям нового Закону про Конституційний Суд, покликаного деталізувати критерії прийнятності і допустимості конституційних скарг, і т. ін.), у 2017 р. Конституційний Суд ухвалить своє перше рішення по конституційній скарзі.

А ось наскільки цей інститут буде надалі затребуваний суспільною практикою, передбачити трохи складніше. Однак, як свідчить досвід країн СНД і Східної Європи, після відомого сплеску уваги до цієї процедури протягом перших років її функціонування, з часом інтерес до неї слабшає. Ризикнемо припустити, що Україна також не стане винятком у цьому.

Повертаючись до поточного року, підкреслимо, що не лише вказані рішення Конституційного Суду, а й висновки щодо проектів конституційних змін безпосередньо стосувалися прав людини. Можна навіть стверджувати, що конституційні зміни, які були предметом попереднього конституційного нормоконтролю та набули чинності 30 вересня цього року, мають більший вплив на майже весь комплекс конституційних прав і свобод людини та громадянина, аніж конкретні рішення КСУ, присвячені окремим правам.

У зв'язку з цим насамперед зазначимо, що чинна Конституція України у розділі XIII встановлює порядок внесення змін до Конституції України. У такий спосіб в українському законодавстві імплементована доктрина «заміщення конституції», згідно з якою ревізія конституційного тексту відбувається не через прийняття нового Основного Закону, а шляхом внесення змін до чинної Конституції 1996 р. Разом з тим Конституція містить низку формальних і сутнісних заборон, яких повинен додержуватися законодавець і враховувати Конституційний Суд під час внесення змін.

Зокрема:

- законопроект, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до парламенту не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту, а Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції (ст. 158 Конституції України);

- Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (ч. 2 ст. 157 Конституції України);

- вона не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ч. 1 ст. 157 Конституції України).

Але якщо з першою умовою все більш-менш зрозуміло – Верховна Рада VIII скликання не розглядала та протягом строку своїх повноважень не змінювала вказаних положень Конституції, то дотримання законодавцем двох інших умов щодо внесення змін до Конституції у цьому випадку є досить суперечливим. Зупинимось на них докладніше.

Наскільки можна зрозуміти попередню правову позицію Конституційного Суду України, викладену ним у Висновку Суду від 30.07.2015 р. за №2-в/2015, то полягає вона в такому. Згідно з ч. 1 ст. 106 Основного Закону Президент України приймає відповідно до закону рішення про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20); приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану (п. 21). Такі рішення глави держави згідно з п. 31 ч. 1 ст. 85 Основного Закону України мають бути затверджені Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

У своєму висновку Конституційний Суд України виходив з того, що на момент надання ним цього висновку в Україні або в окремих її місцевостях не введено воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України.

Разом з тим зазначена позиція Конституційного Суду була піддана критиці з боку низки суддів, які висловили свої окремі думки. Так, суддя М.І. Мельник зауважив, що, вирішуючи питання щодо відсут-

ності в Україні воєнного стану, Конституційний Суд посилався виключно на формальні критерії (відсутність офіційного рішення про введення воєнного стану), проігнорувавши при цьому фактичний стан справ, зокрема правовий режим антитерористичної операції, який уже майже два роки, починаючи з 13 квітня 2014 р., діє на території окремих районів Донецької та Луганської областей, і фактично виступає своєрідним сурогатом воєнного стану. «Обмежившись лише механічною перевіркою факту наявності чи відсутності указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану, – зазначив М.І. Мельник, – Конституційний Суд України не забезпечив переконливого доведення відсутності правових підстав, які унеможливають внесення змін до Конституції України, а отже, й повної юридичної ясності щодо можливості внесення змін до Конституції України за умов здійснення Російською Федерацією збройної агресії проти України, окупації Російською Федерацією окремих територій України, вчинення на цих територіях воєнних злочинів і злочинів проти людяності як регулярними Збройними Силами Російської Федерації, так і незаконними збройними формуваннями, керованими, контрольованими і фінансованими Російською Федерацією...»

Що стосується застережень про неможливість внесення змін до Конституції, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, то наголосимо на такому.

Згідно з правовою позицією, викладеною Судом у своєму Рішенні від 22.09.2005 р. у справі про користування земельними ділянками, скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У тому ж Рішенні Конституційний Суд зазначив, що обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. При цьому загально визначним є правило, згідно з яким зміст основного права в жодному разі не може бути порушено.

У низці інших своїх рішень Конституційний Суд намагався з'ясувати конкретні форми обмеження прав людини. Зокрема Суд вказував, що обмеження може бути здійснене шляхом зміни статусу або повноважень органів державної влади (Висновок від 25.03.1999 р.); внесенням змін, що мають наслідком розбалансування конституційної системи, зокрема, суперечність між пропонованими змінами до ст. 94 і 106 Конституції, їх неузгодженість з іншими положеннями Основного Закону, відсутність системного підходу в оцінці змін до Конституції і чинних її положень (Висновок від 14.03.2001 р.); обмеженням гарантії права на справедливий і безсторонній суд, пов'язаний зі змістом конституційних прав і свобод (Висновок від 14.03.2001 р.) та ін.

Ці попередні теоретичні міркування дають нам змогу перейти до аналізу на предмет відповідності правам людини конкретних положень законопроекту, який після його ухвалення Верховною Радою 2 червня та набрання чинності 30 вересня цього року набув статусу повноцінного Закону «Про внесення змін до Конституції України».

Отже, законопроект містив положення, згідно з яким «законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору» (ч. 4 ст. 124). Така норма, поза будь-якими сумнівами, може бути охарактеризована як обмеження прав людини. Як відомо, одним зі здобутків Конституції України 1996 р. було те, що вона скасувала обов'язок громадян у низці спорів (наприклад, трудових) звертатися до квазісудових установ (зокрема, комісій з трудових спорів) й одночасно надала можливість одразу звертатися до суду для ефективного захисту своїх прав у змагальних процедурах, що завершуються ухваленням юридично обов'язкового для всіх сторін спору рішення. Саме на це було спрямовано конституційні приписи про те, що «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі» (ч. 2 ст. 124 Конституції України), а також про те, що «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (ч. 2 ст. 55 Конституції України). Звісно, можливість звернутися до тих самих КТС була збережена у трудовому законодавстві, але виключно як право працівника, а не його обов'язок.



Така практика повністю узгоджувалася з європейськими стандартами. До прикладу, у рішенні Європейського Суду з прав людини у справі *Гольдер проти Сполученого Королівства* вказується, що «в очах Європейського суду було б абсолютно незрозумілим, якби ст. 6 Конвенції (право на справедливий суд. – О. Є.) описувала докладно процесуальні гарантії і не захищала б насамперед того єдиного, що й дає змогу насправді ними користуватися: доступ до суду. Справедливість, відкритість і швидкість процесу не мають ніякого значення за умови відсутності самого процесу». Як бачимо, у європейській традиції право на доступ до правосуддя, яке передбачає саму можливість звернення до суду у разі правового конфлікту, вважається *conditio sine qua non* (обов'язковою умовою) права на справедливий судовий розгляд. Вважаємо, що під час ухвалення запропонованої Президентом зміни щодо обов'язковості досудового порядку врегулювання спорів право громадян на доступ до суду суттєво обмежене.

Більше того, виходячи з теоретичних підвалин конституційного права, нове регулювання не може звужувати того обсягу прав, який був раніше закріплений у попередньому регулюванні. Ідеться про своєрідний принцип – «досягнутий у демократичному суспільстві рівень прав і свобод не може зменшуватися». Про те ж саме мовиться і в ч. 3 ст. 22 Конституції, відповідно до якої «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Тому запровадження обов'язкового досудового порядку врегулювання спору безнадійно порушує цей принцип.

Таким, що не відповідає засадам конституційного ладу та принципам ліберальної демократії, виявляється також підхід, викладений у ч. 4 ст. 1312 конституційних змін: «Виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення». Фактично в Україні запроваджується монополія адвокатів-ліцензіатів на представництво інтересів особи в суді, а у кримінальних справах – й на досудовому слідстві. Проте якщо у кримінальних справах така позиція законодавця ще може бути виправданою (див., наприклад, ст. 45 чинного КПК України), то в усіх інших категоріях справ – це цілковитий нонсенс. Ситуації не рятує навіть застереження про те, що законом може бути визначено винятки щодо представництва у певних категоріях спорів (зокрема, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах та ін.), адже основний «фронт робіт» наших судів – це кримінальні, цивільні та адміністративні (насамперед податкові) спори, під час вирішення яких нашим громадянам уже необхідно буде звертатися до послуг виключно адвоката.

Конституційний Суд України, як відомо, неодноразово звертався до проблеми забезпечення права на правову допомогу, насамперед у справах про правову допомогу (Рішення від 30.09.2009 р.) та про право вільного вибору захисника за зверненням громадянина Г.І. Солдатова (Рішення від 16.11.2000 р.). До того ж, самі ці рішення увійшли до «золотої скарбниці» вітчизняного конституційного судочинства. Пригадаймо їх основні ідеї.

У Рішенні у справі про правову допомогу Суд вказав, що правова допомога є багатоаспектною, різною за змістом, обсягом та формами і може включати консультації, роз'яснення, складення позовів і звернень, довідок, заяв, скарг, здійснення представництва, зокрема в судах та державних органах, захист від обвинувачення тощо. У будь-якому разі вибір форми та суб'єкта надання такої допомоги залежить від волі особи, яка бажає її отримати.

Це означає, що рівний доступ до послуг юристів для усіх осіб, які перебувають на території держави і у сфері її юрисдикції, не може обмежуватися законодавцем, адже, виходячи із принципу рівності, ніхто не може бути позбавлений права бути вільним у виборі захисника своїх прав (ч. 1 ст. 59 Конституції). Вибір способів правового захисту – при їх конституційно-правовій забезпеченості – повинен залишатися не за законодавцем, а за суб'єктом права.

Такий підхід національного органу конституційної юрисдикції повністю узгоджується із міжнародно-правовими стандартами у сфері правової допомоги. Так, «Основні принципи, що стосуються ролі юристів», прийняті VIII Конгресом ООН з питань попередження злочинності і поведження з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 року, передбачають, що кожна людина має право звернутися

до будь-якого юриста по допомогу для захисту і відстоювання своїх прав та захисту їх на всіх стадіях кримінального судочинства (принцип 1).

Варто також погодитись із Конституційним Судом і в тому, що, як він зазначав у справі за зверненням Г.І. Солдатова, «згідно з положеннями частини третьої статті 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Закріплення лише за адвокатами права на здійснення захисту підозрюваного, обвинуваченого і підсудного від обвинувачення та надання юридичної допомоги особам, які притягаються до адміністративної відповідальності, не сприяє конкуренції щодо надання кваліфікованої правової допомоги у цих сферах і підвищенню кваліфікації фахівців у галузі права».

У тому ж Рішенні Конституційний Суд зробив застереження, що хоча науково-теоретична та довідково-енциклопедична література не містить однозначного визначення терміну «захисник», разом з тим слід усвідомлювати, що, закріпивши право будь-якої фізичної особи на правову допомогу, конституційний припис «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» (ч. 1 ст. 59 Конституції України) за своїм змістом є загальним і стосується не лише підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного, а й інших фізичних осіб, яким гарантується право вільного вибору захисника з метою захисту своїх прав та законних інтересів, що виникають з цивільних, трудових, сімейних, адміністративних та інших правовідносин, а не лише з кримінальних.

Як видно, наведені міжнародно-правові акти передбачають право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або через вільно вибраного ним на власний розсуд захисника з-поміж юристів, які можуть надати ефективний правовий захист. Своєю чергою, положення ч. 2 ст. 59 Конституції України про те, що для забезпечення права на захист від обвинувачення в Україні діє адвокатура, не може тлумачитись як право підозрюваного, обвинуваченого і підсудного вибирати захисником лише адвоката, тобто особу, яка має свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Це положення слід розуміти як одну з конституційних гарантій, що надає підозрюваному, обвинуваченому і підсудному можливість реалізувати своє право вільно вибирати захисником у кримінальному судочинстві адвоката, тобто особу, яка має право на заняття адвокатською діяльністю. У такий спосіб держава бере на себе обов'язок забезпечити реальну можливість надання особам кваліфікованого захисту від обвинувачення, якщо цього вимагають інтереси правосуддя. Допуск приватно практикуючого юриста, який займається наданням правової допомоги особисто або за дорученням юридичної особи, як захисника ніяк не порушує права підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист.

Як бачимо, право на правову допомогу полягає у конституційному обов'язку держави забезпечити кожному бажаному достатньо високий рівень будь-якого з видів правової допомоги, що надається, але не означає обов'язку громадянина безумовно користуватися допомогою тільки такого рівня. Тому, на наш погляд, запровадження монополії на представництво інтересів громадян в судах виключно особами, що мають право на заняття адвокатською діяльністю, суттєво обмежує права і свободи людини і громадянина, насамперед право на правову допомогу, чого, на жаль, не помітив Конституційний Суд України.

Загалом майже всі правові акти Конституційного Суду, ухвалені за останні роки, мають відверто компромісний характер. Водночас цілком виправданий і навіть необхідний у політиці, дипломатії або суспільному житті як засіб вирішення конфліктів, компроміс навряд чи можливий у судовому рішенні, де потрібні чітка та визначена оцінка фактів, однозначне для всіх суб'єктів тлумачення норми закону, можливість виконати судовий припис.

Щодо ухвалених у 2016 р. рішень Конституційного Суду, то окремо слід зосередитися на трьох рішеннях, розглянутих за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

1. Рішення від 01.06.2016 р. у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу (суддя-доповідач С.В. Шевчук). Суб'єкт права на конституційне подання –

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення третього речення ч. 1 ст. 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року №1489-III з наступними змінами (далі – Закон), яким передбачено, що особа, визнана в установленому законом порядку недієздатною, госпіталізується до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна. Автор клопотання вважає, що це положення є неконституційним «в тій мірі, в якій воно дозволяє госпіталізацію особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна без судового рішення, прийнятого за результатами перевірки обґрунтованості та необхідності такої госпіталізації в примусовому порядку».

На думку суб'єкта права на конституційне подання, госпіталізація недієздатної особи до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за відсутності рішення суду суперечить частинам першій, другій ст. 29 Основного Закону України і є позбавленням свободи в контексті п. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), оскільки таку особу тримають в обмеженому просторі протягом тривалого часу без її усвідомленої згоди.

Конституційний Суд України підкреслив, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути зумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть змогу оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати змісту такого права.

Також Конституційний Суд констатував, що у Конституції України закріплено, що недієздатні особи не мають права голосу на виборах і референдумах (ст. 70). У зв'язку з цим до зазначених осіб застосовуються обмеження, передбачені у ст. 72, 76, 81, 103 Основного Закону України. Проте, на його думку, визнання особи недієздатною не може позбавляти її інших конституційних прав і свобод чи обмежувати їх у спосіб, що нівелює їхню сутність.

Конституційний Суд підкреслив, що хоча за станом здоров'я недієздатні особи не спроможні особисто реалізовувати окремі конституційні права і свободи, у тому числі право на свободу та особисту недоторканність, вони не можуть бути повністю позбавлені цих прав і свобод, тому держава зобов'язана створити ефективні законодавчі механізми та гарантії для їх максимальної реалізації.

До того ж, у цьому Рішенні чи не вперше в історії українського Конституційного Суду останній зробив спробу окреслити правові аспекти свободи. Зокрема Суд зазначив, що серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є свобода, наявність якої в особі є однією з передумов її розвитку та соціалізації. Право на свободу є невід'ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо. Право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України.

Також Конституційний Суд України врахував приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом з прав людини. Оскільки ст. 29 Конституції України кореспондується зі ст. 5 Конвенції, то відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права практика тлумачення та застосування вказаної статті Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися під час розгляду цієї справи.

Зокрема із практики Європейського суду з прав людини очевидно, що «стаття 5 Конвенції, разом із ст. 2, 3 та 4 посідає провідне місце серед основоположних прав, що гарантують фізичну безпеку особи, і тому її важливість є надзвичайною. Її основною метою є запобігання свавільному чи невип-

равданому позбавленню свободи» (п. 30 рішення у справі «МакКей проти Сполученого Королівства» від 3 жовтня 2006 року). У п. 1 ст. 5 Конвенції закріплено підстави для правомірного позбавлення особи свободи відповідно до процедури, встановленої законом, до яких належить і законне затримання психічнохворої особи, а в п. 4 цієї статті передбачено перевірку законності такого затримання в судовому порядку. Європейський суд з прав людини визначив вимоги, яких необхідно дотримуватися під час законного затримання психічнохворих осіб відповідно до підпункту (e) п. 1 ст. 5 Конвенції, а саме: «за винятком випадків крайньої необхідності, людина не має позбавлятися свободи до тих пір, поки не буде переконливо доведено, що вона дійсно є «психічнохворою». Сама суть того, в чому слід переконати компетентні державні органи – наявність психічного розладу, – вимагає об'єктивної медичної експертизи; психічний розлад має бути такого характеру або ступеня, які виправдовували б обов'язкове позбавлення свободи; обґрунтованість позбавлення свободи залежить від стійкості такого розладу» (п. 39 рішення у справі «Вінтерверп проти Нідерландів» від 24 жовтня 1979 року).

Цей суд також вказав, що «хоча не завжди необхідно, щоб процедура за п. 4 ст. 5 Конвенції щодо психічнохворих осіб мала ті ж гарантії, що вимагаються за п. 1 ст. 6 Конвенції для кримінального чи цивільного процесу, вона повинна мати судовий характер та надавати гарантії, що відповідають суті позбавлення свободи» (п. 40 рішення у справі «Горшков проти України» від 8 листопада 2005 року).

Разом з тим встановлена в оскаржуваному Законі процедура госпіталізації недієздатної особи до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра не передбачає судового контролю за такою госпіталізацією, оскільки законодавець фактично розглядав її як добровільну, хоча госпіталізація недієздатної особи відбувається без надання нею усвідомленої згоди.

Як наслідок, Конституційний Суд України дійшов висновку, що така госпіталізація за своєю природою та наслідками є непропорційним обмеженням конституційного права недієздатної особи на свободу та особисту недоторканність, тому вона має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина з урахуванням зазначених міжнародно-правових стандартів, правових позицій Конституційного Суду України та виключно за рішенням суду відповідно до вимог ст. 55 Основного Закону України. Отже, Конституційний Суд вирішив, що положення третього речення ч. 1 ст. 13 Закону у взаємозв'язку з положенням ч. 2 цієї статті суперечить ст. 3, 8, 29, 55 Конституції України, оскільки передбачає госпіталізацію особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра без судового контролю.

2. Рішення від 08.06.2016 р. у справі про припинення виплати допомоги при народженні дитини (суддя-доповідач О.А. Сергейчук). Суб'єкт права на конституційне подання – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), абзац 7 ч. 9 ст. 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року №281 І-ХІІ з наступними змінами (далі – Закон), згідно з яким виплата допомоги при народженні дитини припиняється «у разі виникнення інших обставин». На думку автора клопотання, наявність такої підстави для припинення виплати допомоги при народженні дитини, як «у разі виникнення інших обставин», позбавляє особу можливості передбачити, які саме обставини можуть призвести до припинення виплати їй цієї допомоги, наділяє органи державної влади необмеженою дискрецією у вирішенні питання щодо припинення виплати такої допомоги і, відповідно, не забезпечує захисту особи від свавільного втручання в її право на отримання допомоги при народженні дитини.

Насамперед Конституційний Суд зазначив, що перелік підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини в Законі закріплено з метою недопущення нецільового використання коштів Державного бюджету України, що виділяються на таку допомогу, та унеможливлення свавільного втручання органів державної влади у право особи на її отримання. Оскільки цей перелік не є вичерпним і право визначати додатковий перелік таких підстав не делеговано іншому органу державної влади, то



це створює можливість свавільного втручання органів державної влади у право особи на отримання державної допомоги при народженні дитини.

У вирішенні цієї справи Конституційний Суд України виходить із того, що принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого – наявність можливості в особи передбачати дії цих органів.

Аналіз змісту ч. 9 ст. 11 Закону вказує на те, що законодавець передбачив таку підставу для припинення виплати допомоги при народженні дитини, як «виникнення інших обставин», не закріпивши критеріїв їх визначення. У такий спосіб Законом встановлено дискрецію органів державної влади у вирішенні питання про припинення виплати вказаної допомоги, проте чітко не визначено її меж.

Конституційний Суд України вважає, що дискреційні повноваження органу державної влади щодо припинення виплати допомоги при народженні дитини мають бути чітко визначені у Законі. Натомість існування в ньому нечітко визначеного переліку підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини і наявність в органів соціального захисту населення таких дискреційних повноважень без визначення їх меж у Законі може призвести до порушення права особи на отримання допомоги при народженні дитини. Законодавче врегулювання підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини, передбачене в абзаці 7 ч. 9 ст. 11 Закону, свідчить про недотримання принципу правової визначеності як елемента принципу верховенства права, гарантованого ч. 1 ст. 8 Основного Закону України.

Отже, абзац 7 ч. 9 ст. 11 Закону, в якому передбачено припинення виплати допомоги при народженні дитини «у разі виникнення інших обставин», є таким, що суперечить ч. 1 ст. 8 Конституції України.

Наостанок зазначимо, що вказана справа виявилася останньою для судді Конституційного Суду О.А. Сергійчука, який незабаром пішов із життя.

*3. Рішення від 08.09.2016 р. у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій (суддя-доповідач С.В. Шевчук). Суб'єкт права на конституційне подання – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 року №987-ХІІ зі змінами (далі – Закон).*

Відповідно до положень ст. 21 «Релігійні обряди і церемонії» Закону релігійні організації мають право засновувати і утримувати вільно доступні місця богослужінь або релігійних зібрань, а також місця, шановані в тій чи іншій релігії (місця паломництва) (частина перша); богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії безперешкодно проводяться в культових будівлях і на прилеглий території, у місцях паломництва, установах релігійних організацій, на кладовищах, в місцях окремих поховань і крематоріях, квартирах і будинках громадян, а також в установах, організаціях і на підприємствах за ініціативою їх трудових колективів і згодою адміністрації (частина друга); командування військових частин надає можливість військовослужбовцям брати участь у богослужіннях і виконанні релігійних обрядів (частина третя); богослужіння та релігійні обряди в лікарнях, госпіталях, будинках для престарілих та інвалідів, місцях попереднього ув'язнення і відбування покарання проводяться на прохання громадян, які перебувають у них, або за ініціативою релігійних організацій; адміністрація зазначених установ сприяє цьому, бере участь у визначенні часу та інших умов проведення богослужіння, обряду або церемонії (частина четверта).

Згідно з положеннями ч. 5 ст. 21 Закону в інших випадках публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради; клопотання про видачу вказаного дозволу подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення богослужіння, обряду, церемонії чи процесії, крім випадків, які не терплять зволікання.



На думку автора клопотання, положення ч. 5 ст. 21 Закону «суперечать конституційним приписам щодо проведення мирних зібрань, закріплених у ст. 39 Конституції України, оскільки встановлюють дозвільний порядок замість повідомчого».

Розглядаючи цю справу, Конституційний Суд ще раз підкреслив, що пряма дія норм Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо. Законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст. Закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України.

За практикою Європейського суду з прав людини, оскільки релігійні громади традиційно існують у вигляді організованих структур, то ст. 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція), яка передбачає право кожного на свободу думки, совісті та релігії, має тлумачитися відповідно до її ст. 11, яка гарантує кожному свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами та захищає об'єднання громадян від невиправданого втручання з боку держави; релігійні зібрання підпадають під захист ст. 11 Конвенції, яка поширює свою дію як на приватні зібрання, так і на зібрання у публічних місцях, а також на статичні зібрання і публічні процесії (п. 112 Рішення у справі «Свято-Михайлівська Парафія проти України» від 14 червня 2007 року, п. 15, 25 Рішення у справі «Баранкевич проти Росії» від 26 липня 2007 року).

Відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права практика тлумачення та застосування Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися під час розгляду справ у порядку конституційного судочинства (абзац 3 підпункту 2.3 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року №2-рп/2016).

Оскільки положення ст. 35 Основного Закону України кореспондуються з положеннями ст. 9 «Свобода думки, совісті і релігії» Конвенції, а положення ст. 39 Конституції України – з положеннями ст. 11 «Свобода зібрань та об'єднання» Конвенції, то Конституційний Суд України у вирішенні цієї справи враховує наведений підхід Європейського суду з прав людини, згідно з яким релігійні зібрання є видом мирних зібрань.

На підставі системного аналізу норм Основного Закону України Конституційний Суд України вважає, що право на свободу світогляду та віросповідання може бути реалізоване, зокрема, у формі проведення богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. У разі, якщо такі заходи відбуваються публічно та мають мирний характер, на них мають поширюватися вимоги ст. 39 Конституції України, у тому числі щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про їх проведення.

Конституційний Суд України вказує, що закріплена у положеннях ч. 5 ст. 21 Закону вимога отримати попередній дозвіл на проведення окремих мирних релігійних зібрань у публічних місцях суперечить положенням ч. 1 ст. 39 Конституції України, які як норми прямої дії встановлюють необхідність лише завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, яке може мати і релігійний, і нерелігійний характер.

Крім того, Суд врахував, що відповідно до ч. 2 ст. 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками релігійних та інших переконань. Положення ч. 5 ст. 21 Закону не містять дискримінаційних обмежень щодо діяльності окремих релігійних організацій, однак визначають дозвільний порядок проведення мирних релігійних зібрань, який відрізняється від порядку проведення мирних зібрань нерелігійного характеру.

У демократичній, правовій державі не може бути встановлений різний порядок проведення мирних зібрань залежно від їх організаторів та учасників, мети і місця, форми тощо, а саме: в одних випадках вимагається отримати дозвіл, а в інших – завчасно сповістити про намір провести таке зібрання.

Отже, ст. 24 Конституції України у взаємозв'язку з її ч. 1 ст. 35, ч. 1 ст. 39 зобов'язує державу створювати єдині правові механізми, що регулюють проведення громадянами, громадськими або релігійними організаціями, іншими суб'єктами права публічних мирних зібрань релігійного та нерелігійного

характеру. Такі зібрання мають проводитися після завчасного сповіщення відповідними суб'єктами права органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення ч. 5 ст. 21 Закону, а саме «в інших випадках публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради; клопотання про видачу вказаного дозволу подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення богослужіння, обряду, церемонії чи процесії, крім випадків, які не терплять зволікання», суперечать вимогам ст. 8, 24, 35, 39 Конституції України.

Утім основне полягає навіть не в цьому. Основним є те, що Конституційний Суд нарешті спромігся визнати Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року №9306-ХІ, яким передбачено порядок проведення громадянами мирних зібрань лише за умови отримання дозволу відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, неконституційним. У зв'язку з цим Конституційний Суд України зазначає, що згідно зі ст. 39 Основного Закону України, в якій закріплено необхідність лише завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, а також в аспекті правових позицій, викладених у цьому Рішенні, наведений Указ суперечить Конституції України та відповідно до її п. 1 розділу XV «Перехідні положення» є нечиним на території України і не може застосовуватися.

Таким був 2016 рік у діяльності єдиного органу конституційної юстиції України.



**Річко**  
**Олена Олександрівна,**  
юрисконсульт  
Харківської  
правозахисної групи

## Право на життя

### 1. Здійснення державою загальних заходів щодо охорони життя

Право на життя становить основу всіх прав людини. Ст. 27 Конституції України закріплює невід'ємне право кожної особи на життя: «Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави — захищати життя людини». Це положення Конституції відповідає і нормам міжнародного права: Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод у ст. 2 закріплює право кожної особи на життя.

На жаль, динаміка зменшення населення в Україні у 2016 році зберігається, смертність значно перевищує народжуваність<sup>1</sup>. Спеціалісти зазначають, що такий високий рівень смертності пов'язаний з екологічною ситуацією в країні, зокрема — із забрудненим повітрям<sup>2</sup>.

Інша розповсюджена причина смертності в Україні — ДТП, зокрема за перше півріччя 2016 року в аваріях загинуло 1,4 тис. осіб.<sup>3</sup>

Невтішною є і статистика смертності від самогубств. Україна завжди належала до країн з високим рівнем суїцидів. Проте з 2000 року з'явилася тенденція до зниження, а ось в останні 2 — 3 роки кількість суїцидів зростає. Психологи та науковці підраховали, що Україна посідає перше місце серед європейських держав за кількістю самогубств — на 100 тисяч осіб у нас припадає 22 самогубства.

Смерть від суїциду займає 3-є місце в Україні після природної смерті і смерті від зовнішніх причин. Найвищий рівень смертності в результаті суїцидів зафіксований у промислових регіонах Східної України — в середньому 33,6 на 100 тис. населення, області-«лідери» — Донецька і Луганська.

Психологи і соціологи заявляють, що офіційна статистика самогубств значно відрізняється від реальних цифр, її дані занижені у 2–4 рази. Адже статистика ґрунтується тільки на явних випадках, а ще є випадки суїциду, які ніким не фіксуються. Таких випадків, а також невдалих спроб самогубства у 7–10 разів більше.<sup>4</sup>

Психологи пояснюють, що українці вже більше 2 років живуть у складних обставинах — воєнні дії, інфляція, безробіття, мізерні пенсії, відсутність медичної допомоги викликають у людей депресію і штовхають на самогубство.

<sup>1</sup> Ю. Скибицкая. Через десять лет украинцев может стать 35 миллионов / Юлиана Скибицкая // Страна.ua [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://strana.ua/articles/analysis/31566-cherez-desyat-let-ukraincev-mozhet-stat-35-millionov.html>

<sup>2</sup> Украина возглавляет рейтинг смертности из-за грязного воздуха // Главное [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://glavnoe.ua/news/n285136>

<sup>3</sup> В Украине за 1,5 года на дорогах погибло больше людей, чем в АТО // InfoResist [Електронний ресурс] — Режим доступу:

<https://inforesist.org/v-ukraine-za-1-5-goda-na-dorogah-pogiblo-bolshe-lyudey-chem-v-ato/>

<sup>4</sup> Україну накрила хвиля самогубств // Znaj.ua [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://znaj.ua/news/regions/44490/ukrayinu-nakrila-hvilya-samogubstv.html>

У 2016 році значно зросли ціни на продукти харчування і тарифи на оплату житла, однак динаміка збільшення мінімальної заробітної плати залишалася невітійною: з січня по квітень вона становила 1378 гривень, з травня по листопад – 1450 гривень, з грудня – 1600 гривень, а от продукти харчування та безалкогольні напої подорожчали на 1,7%. Найбільше (на 22,7–8,5%) підвищилися ціни на масло, молоко та молочні продукти, соняшникову олію, продукти переробки зернових. На 5,2–2,5% подорожчали хліб, маргарин, м'ясо та м'ясопродукти, безалкогольні напої, макаронні вироби. Водночас суттєво (на 33,3%) знизилися ціни на овочі; на 11,1–2,8% подешевшали яйця, сало, рис, фрукти та цукор.

Ціни (тарифи) на житло, воду, електроенергію, газ та інші види палива зросли на 47,2%, що пов'язано з підвищенням тарифів на опалення в 1,9 рази, гарячу воду в 1,8 рази, електроенергію в 1,6 рази, природний газ на 42,0%, водопостачання на 41,2%, каналізацію на 27,8%.

У сфері охорони здоров'я ціни зросли на 7,5%, зокрема, амбулаторні послуги подорожчали на 10,7%, послуги лікарень – на 8,6%, фармацевтична продукція, медичні товари та обладнання – на 6,4%.<sup>5</sup>

Ще наприкінці 2015 року, коли ціни на комунальні послуги тільки почали зростати, ЗМІ приголомшило звісткою про самогубство пенсіонерки через непосильні тарифи на газ<sup>6</sup>. Бабуся отримала квитанцію на сплату за спожитий газ у жовтні. У квитанції від місцевих газовиків фігурувало декілька сум: рахунок за спожитий газ – понад 100 гривень, а також сума у понад 4 тисячі гривень. Зазначимо, що ця цифра значно перевищувала суму отриманої пенсії. Жінка перед смертю написала записку, в якій звинуватила у своїй смерті керівництво держави. До передсмертної записки вона прикріпила квитанцію за газ. За цим фактом було розпочато кримінальне провадження, однак подальші його результати широкому загалові не відомі.

Через відсутність повноцінного контролю з боку держави за якістю харчових продуктів, а також їх ціноутворенням, в Україні набагато зросла кількість отруєнь і харчовими продуктами, і неякісним алкоголем.

Загалом від початку 2016 року і до вересня зареєстровано 101 спалах інфекційних захворювань, що майже удвічі більше, ніж за аналогічний період минулого року<sup>7</sup>. Постраждали 2100 осіб, з них 956 дітей (45,9%). До того ж основний фактор передачі захворювання – харчовий: із закладами ресторанного господарства пов'язано шість спалахів із загальною кількістю хворих 91 осіб, із приготуванням страв у домашніх умовах виявлено два спалахи (постраждали 12 осіб), в організованих дитячих колективах зареєстровано три спалахи (постраждали 30 осіб).<sup>8</sup>

Станом на 28 листопада 2016 року в країні зареєстровано 150 випадків отруєнь фальсифікованим небезпечним алкоголем, із них завершилися летально – 73.<sup>9</sup>

Загальна кількість отруєнь фальсифікованим алкоголем за цей період у Харківській області становить 104 випадки, з них померли 57 осіб; у Миколаївській області (м. Миколаїв) отруїлося 6 осіб, по-

<sup>5</sup> Соціально-економічне становище України за січень–листопад 2016 року. Повідомлення Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc\\_ek/2016/publ\\_11\\_2016\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc_ek/2016/publ_11_2016_u.html)

<sup>6</sup> Ю. Добряк. На Черкащині бабуся повісилася, отримавши платіжку за газ / Юлія Добряк // Преса України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uapress.info/uk/news/show/105360>

<sup>7</sup> Інформація Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.consumer.gov.ua/%D0%9F%D0%BE%D1%88%D1%83%D0%BA/>

<sup>8</sup> Украина бьет все рекорды по массовым отравлениям // ФАКТЫ и комментарии [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://fakty.ua/223081-ukraina-k-sozhaleniyu-sejchas-bet-vse-rekordy-po-massovym-otravleniyam>

<sup>9</sup> Оперативна інформація про отруєння небезпечним фальсифікованим алкоголем станом на 28 листопада 2016 року // Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://www.consumer.gov.ua/News/1678/Operativna\\_informatsiya\\_pro\\_otruennya\\_nebezpechnim\\_falsifikovanim\\_alkogolem\\_m\\_stanom\\_na\\_28\\_listopada\\_2016\\_roku](http://www.consumer.gov.ua/News/1678/Operativna_informatsiya_pro_otruennya_nebezpechnim_falsifikovanim_alkogolem_m_stanom_na_28_listopada_2016_roku)

мерло – 6; у Житомирській (м. Бердичів) отруїлися 3 особи, померла 1 особа; у Дніпропетровській (с. Катюшине Томаківського району) отруїлися 8 осіб, померло – 2; у Донецькій (м. Лиман) отруїлося 9 осіб, з них 5 померли; в Луганській області (м. Рубіжне) отруїлися та померли 2 особи; у Запорізькій (Вільнянський район) отруїлися 18 осіб.

Позитивні обов'язки щодо захисту державою права на життя передбачають і регламентацію надання медичної допомоги.

В Україні завжди існувала проблема із забезпеченням вразливих верств населення необхідними ліками, які неможливо придбати у вільному доступі.

На жаль, як і попередні роки, 2016-й не став винятком: знову гостро постала проблема із забезпеченням ліками осіб, хворих на гемофілію, онкологічні захворювання, ВІЛ/СНІД, гепатит, тощо.

До 1 березня Кабінет Міністрів України, враховуючи пропозицію Комітету Верховної Ради України, повинен був закласти в бюджет 2016 року кошти в сумі 8,1 млрд. грн. для лікування важкохворих українців з такими захворюваннями, як ВІЛ, туберкульоз, онкологія, вірусні гепатити, гемофілія та інші<sup>10</sup>.

Натомість передбачені у поданому проекті державного бюджету видатки на такі цілі покривали лише 41% від реальних потреб, задекларованих МОЗ. Тобто 59% пацієнтів не змогли отримати необхідного лікування.

Так, заплановані видатки на закупівлю лікарських засобів покривають реальну потребу для хворих: на СНІД – на 24%; на туберкульоз – на 28%; на вірусні гепатити В і С – на 9,4%; на гемофілію – на 27%; на серцево-судинні і судинно-мозкові захворювання – на 63%; на легеневу артеріальну гіпертензію – на 58%; на онкологічні захворювання – на 74%; для дітей: із хворобою Гоше – на 35%; хворих на аутизм – на 27%; хворих на мукополісахаридоз – на 29%; хворих на гемофілію – на 58%; з онкологічними та онкогематологічними захворюваннями – на 66%.

Це в той час, як за станом здоров'я громадян Україна посідає одне з найнижчих рейтингових місць у Європейському регіоні і перше місце у Європі за розповсюдженням вірусних гепатитів, друге – за темпами поширення онкопатології та поширенням мультирезистентного туберкульозу, а також є однією з найбільш уражених ВІЛ/СНІДом країн у Європі.<sup>11</sup>

У ще критичнішому становищі опинилися хворі на муковісцидоз<sup>12</sup> – їх узагалі немає в бюджетному запиті, і ці люди приречені на смерть без лікування.

Щоденно від нестачі ліків в Україні помирає півтори тисячі осіб, близько 80% з них помирають вдома<sup>13</sup>. Причиною такої сумної статистики експерти називають брак у населення коштів на придбання ліків або проходження стаціонарного лікування та відсутність забезпечення таким лікуванням з боку держави.

У зв'язку з низьким рівнем життя українців, невідповідності соціальних та пенсійних виплат реальному прожитковому мінімуму громадян, постає необхідність встановлення додаткових державних гарантій щодо пільгового та безоплатного забезпечення лікарськими засобами окремих соціально незахищених верств населення.

<sup>10</sup> Правительство списало умирать более 100 тысяч смертельно больных пациентов // Сайт Фонду О. Пінчук «Антиснід» [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.antiaids.org/news/ukraine/uryad-spisav-pomirati-blshe-100-tisyach-smertelno-hvorih-pacntv-10830.html>

<sup>11</sup> Пропозиції Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (реєстр. №3000, доопр. від 11 грудня 2015 р.), поданий Кабінетом Міністрів України // Комітет з питань охорони здоров'я [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://komzdrav.rada.gov.ua/komzdrav/control/uk/publish/printable\\_article.jsessionid=6B5C35C6BAF2BF6E0B618FD4AB1E1BE8?art\\_id=47560](http://komzdrav.rada.gov.ua/komzdrav/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=6B5C35C6BAF2BF6E0B618FD4AB1E1BE8?art_id=47560)

<sup>12</sup> Муковісцидоз // МедДовідка [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://meddovidka.ua/content/view/1508/>

<sup>13</sup> В Україні від відсутності ліків щодня помирають 1,5 тис. людей – експерт // ТелеБудка [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://telebudka.com.ua/espresso/275433-v-ukrayin-vd-vdsutnost-lkv-schodnya-pomirayut-15-tis-lyudey-ekspert.html>



Для вирішення ситуації із забезпечення ліками 18 травня 2016 року до Верховної Ради України направлено проект Закону «Про безоплатне та пільгове забезпечення лікарськими засобами окремих категорій населення» (№4687)<sup>14</sup>, який на цей час перебуває на розгляді у профільному комітеті.

Прийняття цього закону дасть змогу безоплатно або з 50% знижкою отримувати ліки за рецептами у державних або комунальних аптеках особливо вразливим групам населення.

## 2. Здійснення державою заходів щодо охорони життя осіб, які перебувають під її контролем

Держава відповідає за життя та здоров'я всіх осіб, які перебувають під її контролем, враховуючи й тих, що перебувають у місцях позбавлення волі.

Основною проблемою порушення права на життя в установах виконання покарань є жахливі умови утримання, практично відсутнє або неефективне медичне забезпечення та лікування. Крім того, засуджені утримуються у переповнених камерах, дуже часто умови в них – антисанітарні, що призводить до розвитку грибкових та інших інфекцій у камерах.

Ще одна проблема – це утримання разом здорових осіб та осіб, хворих на інфекційні захворювання: туберкульоз, СНІД, вірусні гепатити В та С. Відсутність нормального харчування, а також проблеми з наданням дієтичного харчування призводять до погіршення стану здоров'я засуджених.

Неналежні умови тримання в українських установах пенітенціарної системи – це структурна проблема, що потребує негайного вирішення, оскільки спричиняє, серед іншого, поширення різноманітних захворювань, і як наслідок – смерть позбавлених волі осіб, а також їх самогубства.

Станом на 1 вересня 2016 року у сфері управління Державної пенітенціарної служби України перебуває 148 установ та 589 підрозділів кримінально-виконавчої інспекції. Крім того, є 29 установ, розміщених на території Донецької та Луганської областей, що тимчасово не контролюються українською владою.

В установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, розташованих на контрольованій українською владою території, загалом утримується 60 771 особа<sup>15</sup>.

Середньодобова вартість тримання ув'язнених за три попередні роки зросла майже втричі – з 50,87 грн. у 2013 р. до 135,85 грн. на день у 2016 р. Так, якщо у 2013 р. при загальній чисельності ув'язнених 137 тис. осіб держава витратила на кожного з них щодоби 50,87 грн., у 2014 р. загальна чисельність ув'язнених становила 90 тис. 890 осіб, щодоби на кожного виділялося 75,42 грн., у 2015 – 69 тис. 997 осіб і 102,27 грн. відповідно. У 2016 р. чисельність ув'язнених становить 61 тис. 816 осіб, на кожного щодоби виділяється 135,85 грн<sup>16</sup>.

Держава повинна забезпечувати належні умови тримання, які включають у себе, серед іншого, безпеку, надання належної медичної допомоги та якісного харчування, санітарні умови тощо. У звіті з офіційного сайту ДПтСУ<sup>17</sup> в установах виконання покарання станом на 1 березня 2016 року померло 75 осіб від: СНІДу – 17, з них ВІЛ-асоційованого туберкульозу – 11; захворювань серцево-судинної

<sup>14</sup> Проект Закону про безоплатне та пільгове забезпечення лікарськими засобами окремих категорій населення від 18.05.2016 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=59143](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=59143)

<sup>15</sup> Загальна характеристика Державної кримінально-виконавчої служби України // Офіційний веб-сайт Державної пенітенціарної служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075>

<sup>16</sup> Т. Святенко. Чому в українських в'язницях виникають бунти, і як живуть ув'язнені / Тетяна Святенко // 112.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.112.ua/statiji/chomu-v-ukrainskykh-viaznytsiakh-vynykaiut-bunty-i-iaak-zhyvut-uviazneni-336435.html>

<sup>17</sup> Охорона здоров'я та медико-санітарне забезпечення (станом на 01.03.2016) // Офіційний веб-сайт Державної пенітенціарної служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kvs.gov.ua/zmi/MedSt01032016Nad100320161004-2.pdf>

системи – 19; туберкульозу – 8; захворювань центральної нервової системи – 7; захворювань травної системи – 6; злоякісних новоутворень – 5; захворювань дихальної системи – 4; членоушкоджень – 1; травм – 1; суїцидів – 5; нещасних випадків – 2.

Крім того, захворюваність на туберкульоз в установах виконання покарань на 100 тис. осіб – 96,6; захворюваність на туберкульоз у СІЗО на 100 тис. осіб – 124,6; виявлено хворих на туберкульоз при надходженні до СІЗО – 44; виявлено хворих на туберкульоз в УВП – 51; кількість хворих на туберкульоз – 1842; тримається хворих на ВІЛ-інфекцію – 4129; з них отримує АРТ – 1995.

Наприклад, у період з кінця травня по початок липня 2016 року громадські монітори виявили, що у Качанівській виправній колонії №54 померло 4 жінки, 1942, 1954, 1969 та 1984 років народження. Викликає інтерес смерть 32-річної жінки від нібито серцевої недостатності. Як розповідали свідки цієї події (вони бояться розголошувати свої особисті дані та давати офіційні свідчення через страх перед адміністрацією установи виконання покарання), їй стало погано ще вдень, про що вона повідомила адміністрацію колонії, однак лікар до неї так і не прийшов. Згодом, коли стан здоров'я значно погіршився, її буквально на руках віднесли до медсанчастини, там зробили ін'єкцію, проте за деякий час вона померла. Як заявлялося, остаточну причину смерті можливо встановити лише після проведення судово-медичної експертизи, однак подальшої інформації з цього питання монітори не мають.

Отже, одним із ключових чинників, який впливає на смертність серед позбавлених волі осіб, є ненадання або неналежне надання медичної допомоги в місцях несвободи. Це відбувається через неналежну організацію роботи відповідних підрозділів установ виконання покарань та брак їх фінансування, а також відмови у наданні позбавленим волі особам можливості лікуватися в установах Міністерства охорони здоров'я України.

Цікавим питанням є право особи, позбавленої волі, на вільний вибір лікаря та медичної установи, в якій вона бажає проходити лікування. Нині в Україні відсутній механізм забезпечення засуджених осіб лікарями не з системи установ виконання покарань навіть за їхні власні кошти.

Стосовно медичної допомоги у місцях несвободи доводиться констатувати її неякісність та недостатність, що в окремих випадках призводить до тяжких наслідків.

Часто обладнання медичних частин не відповідає національним і міжнародним стандартам, а приміщення потребують ремонту.

Недостатнє фінансування та неналежне оснащення медичних підрозділів, зношеність будівель, у яких вони розташовані, призводить до надання неякісної медичної допомоги, а в деяких випадках – ненадання її взагалі, неналежного рівня забезпечення харчуванням, у тому числі спеціалізованим, перевантаженості палат тощо.

### 3. **Обов'язок держави забезпечити ефективне розслідування позбавлення життя**

За повідомленням прокуратури, протягом січня – листопада 2016 року обліковано 584,8 тис. кримінальних правопорушень. Із загального числа зафіксованих правоохоронними органами кримінальних проявів 37,6% – тяжкі та особливо тяжкі злочини, тобто такі, що були вчинені із застосуванням насильства, в тому числі небезпечного для життя.

У загальній кількості злочинів 67,7% становили злочини проти власності (у тому числі грабежі та розбої), 8,3% – злочини проти життя та здоров'я особи.

Протягом січня – листопада 2016 року обліковано очевидних умисних вбивств і замахів на вбивство – 1822, умисних тяжких тілесних (у тому числі й таких, що призвели до смерті) ушкоджень – 2242, зґвалтувань і замахів на зґвалтування – 359.

Кількість випадків крадіжок становила 304,8 тис., шахрайств – 46 тис., грабежів – 25,6 тис., розбоїв – 3,6 тис., хабарництва – 2,1 тис.

Кількість потерпілих від злочинів у січні – листопаді 2016 року становила 437,1 тис. осіб, серед них 164,5 тис. – жінки, 27,2 тис. – особи похилого віку та інваліди 1 і 2 груп, 4,8 тис. – неповнолітні та

2,4 тис. – діти до 14 років. Найбільша кількість потерпілих (67,2%) – від крадіжок та грабежів, серед яких 39,1% – жінки. У дорожньо-транспортних пригодах, пов'язаних зі злочинами, на території країни постраждало 12,7 тис. осіб.

Усього внаслідок злочинних діянь загинуло 6,7 тис. осіб, із числа яких 32,7% було умисно вбито; 34,7% загинуло внаслідок дорожньо-транспортних пригод, пов'язаних зі злочинами; 9,5% – у результаті нанесення умисних тяжких тілесних ушкоджень<sup>18</sup>.

Проте не завжди розслідування здійснюється належним чином, особливо в тих випадках, коли у скоєнні злочину підозрюються представники державних органів.

Новий Кримінальний процесуальний кодекс України, прийнятий у 2012 році, мав вирішити наявні проблеми з проведенням досудового розслідування. Відповідно до цього Кодексу розслідування починається після внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, а відповідно до ст. 214 КПК орган досудового розслідування повинен невідкладно (протягом 24 годин) після подання особою заяви про вчинене кримінальне правопорушення внести відомості про нього (правопорушення) до ЄРДР і розпочати розслідування.

На жаль, працівники органів досудового розслідування не бажають проводити ефективне досудове розслідування, а тому дуже часто просто ігнорують заяви громадян про вчинені кримінальні правопорушення. Тому внесення відомостей до ЄРДР відбувається лише на підставі ухвали слідчого судді, до якого змушені звертатися заявники.

Такий хід подій свідчить про неефективність розслідування вже на початкових його стадіях, адже час має велике значення під час проведення певних слідчих (розшукових) дій, зокрема огляду місця події. Затримка в огляді може призвести до невідворотного знищення доказів.

Крім невнесення відомостей до ЄРДР, ефективності розслідування перешкоджають і інші причини, наприклад, невизнання особи, яка подала заяву про вчинення проти неї злочину, потерпілою особою, небажання проводити слідчі (розшукові) дії, закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування, непередання обвинувального акту до суду.

У деяких випадках досудове розслідування, яке за правилами КПК не може проводитися більше одного року, на практиці триває більше 10 років. Тобто замість проведення ефективного розслідування та притягнення винних осіб до відповідальності органи досудового розслідування «воюють» із заявником, що змушений кожну їхню дію або ж частіше бездіяльність оскаржувати слідчому судді.

На жаль, невтішною є статистика ефективності розслідування кримінальних правопорушень, передбачених розділом II Особливої частини Кримінального кодексу України, тобто злочинів проти життя і здоров'я осіб. Не рідкісні випадки, коли особа, зневірившись у національних органах розслідування, мусить шукати правди в міжнародних інстанціях. Головна серед них – Європейський суд з прав людини.

З моменту ратифікації Україною Європейської конвенції Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) було визнано порушення права на життя у більше ніж 50 справах, державою-відповідачем у яких виступала Україна. Якщо у 2015 році визнано порушення права на життя у 10 справах, то в 2016 – у 12. Такі дані неприємні для України, адже у попередні роки Європейський суд визнав порушення права на життя всього у 3 справах у 2014 році та у 8 – в 2013.

Однією з основних проблем щодо порушення Україною своїх зобов'язань у рамках ст. 2 Європейської Конвенції є тривалість та неефективність розслідування. У 2016 році Європейським судом з прав людини було визнано порушення державою своїх позитивних зобов'язань за ст. 2 Конвенції у частині тривалості розслідування у всіх 12 справах. Так, у справі *Tuchin and Tuchina v. Ukraine* (заява

<sup>18</sup> Соціально-економічне становище України за січень–листопад 2016 року. Повідомлення Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc\\_ek/2016/publ\\_11\\_2016\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc_ek/2016/publ_11_2016_u.html)

№40458/08, 26 травня 2016 року)<sup>19</sup> заявниками були батьки загиблої дівчини. 30 квітня 2002 року доньку заявників на перетині вулиці збив автомобіль, яким керував П. Внаслідок ДТП вона померла в лікарні.

У період з квітня 2002 до жовтня 2010 року органами прокуратури було винесено щонайменше десять постанов про відмову в порушенні кримінальної справи щодо П. або про її закриття на підставі відсутності в його діях складу злочину. Усі ці постанови скасовувалися вищими органами як необґрунтовані, а матеріали справи поверталися на додаткове розслідування.

Кримінальне провадження за фактом ДТП, що призвела до смерті доньки заявників, тривало більше десяти років та згодом було закрито у зв'язку із закінченням строку давності притягнення до кримінальної відповідальності. В іншій справі *Marchuk v. Ukraine* (заява №65663/12, 28 липня 2016 року)<sup>20</sup> заявником виступав батько померлої. 27 серпня 2003 року дворічна донька заявника була доставлена до Ковельської лікарні з діагнозом «гострий ентероколіт з супутніми захворюваннями». Ввечері того ж дня вона померла.

На початку вересня 2003 року заявник подав заяву про вчинення злочину до місцевої прокуратури, однак швидкого розслідування справи не було. Тільки 30 червня 2010 року, через 7 років після подання заяви про вчинений злочин, лікар, винний у ненаданні кваліфікованої допомоги дочці заявника, був визнаний винним у скоєнні злочину, однак звільнений від відбування покарання у зв'язку із закінченням строку притягнення до кримінальної відповідальності.

У такий спосіб Європейський суд визнав порушення процесуального аспекту ст. 2 Конвенції. Подібні порушення були визнані Європейським судом і в решті рішень у справах, прийнятих у 2016 році.

До того ж, не є винятками справи, у яких держава мала позитивний обов'язок ужити всіх необхідних заходів для збереження життя особи, проте таких заходів вжито не було. Так, у справі *Karpylenko v. Ukraine* (заява №15509/12, 11 лютого 2016 року)<sup>21</sup> заявницею виступила мати затриманого. Її син піддавався фізичному насильству з боку адміністрації установи виконання покарань та в решті-решт був госпіталізований із численними травмами черевної порожнини, розривом селезінки, зачервненою гематомою, розривом правої легені та геморагічним шоком. Від завданих травм та наявних хронічних захворювань син заявниці помер. Суд також визнав, що він не отримував належної медичної допомоги у зв'язку з наявними в нього хворобами – СНІДом та туберкульозом легенів.

Держава зобов'язана захищати право на життя. У разі, коли людина була його позбавлена, має проводитися офіційне розслідування – невідкладно, незалежним та неупередженим органом з метою недопущення знищення доказової бази.

#### 4. Ситуація на Сході України

Конфлікт на Сході України триває вже понад 2,5 роки і призвів до величезних людських втрат і серед військовослужбовців, і серед цивільного населення.

<sup>19</sup> Case of TUCHIN and TUCHINA v. UKRAINE (Application no. 40458/08) // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"sort":\["kpdataDescending"\],"languageisocode":\["ENG"\],"respondent":\["UKR"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"violation":\["2"\],"itemid":\["001-163054"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>20</sup> Case of MARCHUK v. UKRAINE (Application no. 65663/12) // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"sort":\["kpdataDescending"\],"languageisocode":\["ENG"\],"respondent":\["UKR"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"violation":\["2"\],"itemid":\["001-165227"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>21</sup> Case of KARPYLENKO v. UKRAINE (Application no. 15509/12) // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"sort":\["kpdataDescending"\],"languageisocode":\["ENG"\],"respondent":\["UKR"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"violation":\["2"\],"itemid":\["001-160431"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

За два роки жертвами цієї війни стали більше 30 тисяч осіб, з яких близько 21 тисячі дістали поранення, а 9,4 тисяч загинуло. 1,6 млн. українців були вимушені покинути власні домівки<sup>22</sup>.

3 квітня 2014 року внаслідок бойових дій загинуло майже 2 тисячі цивільних осіб, більшість із них – через невибіркові обстріли населених районів артилерійськими системами. Сотні людей були страчені без належного суду, вбиті або ж загинули від катувань та жорстокого поводження, перебуваючи під вартою. Сотні людей вважаються зниклими безвісти, причому достеменно невідомо, чи вони утримуються під вартою таємно, чи їх убито, а їхні останки ще належить зібрати та ідентифікувати.<sup>23</sup>

За даними міжнародних спостерігачів, за період із середини квітня 2014 року по 15 травня 2016 року у зоні конфлікту на Сході України Управління Верховного комісара ООН з прав людини (далі – УВКПЛ) зафіксувало 30 903 людські жертви з числа представників Збройних сил України, цивільного населення та членів озброєних груп. Із них 9 371 особу було вбито, а 21 532 – поранено.

У період між 16 серпня та 15 листопада 2016 року УВКПЛ задокументувало 164 цивільні жертви, пов'язані з конфліктом: 32 загиблих (10 жінок, 21 чоловік і 1 хлопець) та 132 поранених (44 жінки і 2 івчини, 77 чоловіків, 5 хлопців і 4 дорослі особи, стать з'ясувати не вдалося). Це на 13% менше ніж у попередньому звітному періоді (16 травня – 15 серпня 2016 р.), коли УВКПЛ зафіксувало 188 жертв серед цивільного населення (28 загиблих і 160 поранених).

Обстріли з різних артилерійських систем спричинили більше 60% усіх жертв серед цивільного населення: 13 убитих (3 жінки і 10 чоловіків) і 88 поранених (37 жінок і 1 дівчина, 48 чоловіків і 1 хлопець, одна доросла особа, стать з'ясувати не вдалося). 20% цих жертв (3 загиблих і 18 поранених) були задокументовані на територіях, які перебувають під контролем уряду, а 80% (10 загиблих і 70 поранених) – на територіях, підконтрольних озброєним групам.

Міни, розтяжки та саморобні вибухові пристрої стали причиною смерті 10 осіб (2 жінок та 8 чоловіків) та поранення 25 осіб (2 жінок та дівчини; 15 чоловіків і 4 хлопців, 3 дорослих осіб, стать з'ясувати не вдалося). Використання стрілецької зброї та легкого озброєння призвело до 21 жертви: 5 осіб було вбито (3 жінки, чоловік і хлопець) та 16 дістали поранення (4 жінки і 12 чоловіків). 2 смерті (жінка і чоловік) та 2 поранення (жінка і чоловік) – через ДТП, спричинене військовою технікою у зоні конфлікту. Один чоловік поранений із невстановленої вогнепальної зброї. Одна жінка і один чоловік померли від серцевого нападу на блокпостах, бо не змогли отримати належної медичної допомоги<sup>24</sup>.

За даними з національних джерел на початок 2016 року у ході військового конфлікту протягом 2014 – 2016 років загинуло 2269 українських військовослужбовців<sup>25</sup>. Протягом 2016 року на Донбасі загинуло ще 211 військових Збройних сил України<sup>26</sup>.

Однак ці дані не можна вважати остаточними, невідомою залишається точна кількість осіб, постраждалих від воєнних дій. Побачене в зоні конфлікту призводить до незворотних змін у психіці і цивільного населення, і військовослужбовців, дехто закінчує життя самогубством. Наприклад, 29 грудня

<sup>22</sup> Два года АТО: сколько жертв принесла украинцам необъявленная война на Донбассе. Инфографика // ТСН [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ru.tsn.ua/ato/dva-goda-ato-skolko-zhertv-prinesla-ukraincam-neobyavlenaya-voyna-na-donbasse-infografika-613769.html>

<sup>23</sup> Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2016 р. // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/images/UA\\_14th\\_OHCHR\\_report\\_on\\_the\\_human\\_rights\\_situation\\_in\\_Ukraine.pdf](http://www.un.org.ua/images/UA_14th_OHCHR_report_on_the_human_rights_situation_in_Ukraine.pdf)

<sup>24</sup> Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 серпня – 15 листопада 2016 р. // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/images/UKR\\_16th\\_HRMMU\\_Report.pdf](http://www.un.org.ua/images/UKR_16th_HRMMU_Report.pdf)

<sup>25</sup> С начала боевых действий в зоне АТО погибли 2269 украинских военнослужащих – Порошенко // ZN.ua / Зеркало недели. Украина [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zn.ua/UKRAINE/s-nachala-boevykh-deystviy-v-zone-ato-pogibli-2269-ukrainskih-voennosluzhaschih-poroshenko-202774.html>

<sup>26</sup> На Донбассе за год погибли более 200 военных // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://korrespondent.net/ukraine/3795277-na-donbasse-zahod-pohyibly-bolee-200-voennykh&gws\\_rd=cr&ei=NgduWLeRAoOMsgH0hYK4AQ](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://korrespondent.net/ukraine/3795277-na-donbasse-zahod-pohyibly-bolee-200-voennykh&gws_rd=cr&ei=NgduWLeRAoOMsgH0hYK4AQ)



2016 року в зоні АТО поблизу Маріуполя наклав на себе руки 21-річний військовослужбовець.<sup>27</sup> Трохи раніше у харківському військовому госпіталі 32-річний боєць АТО покінчив життя самогубством. Військовий потрапив на реабілітацію через осколкові поранення.

За словами лікарів, його ушкодження не були критичними, але він був явно пригнічений, схвильований, невдоволений. За деякий час працівниця госпіталю побачила кров на підлозі однієї з кабінок туалету. Замкнуті зсередини двері виламали і виявили бійця, що стікав кров'ю з ножовим пораненням горла. Його одразу ж доставили до реанімаційного відділення, проте врятувати чоловіка не вдалося. Під час огляду тіла ознак насильницької смерті не виявлено. За цим фактом правоохоронці відкрили кримінальне провадження за статтею «Умисне вбивство»<sup>28</sup>.

Ще раніше військового із зони АТО знайшли повішеним у шпиталі на Вінничині<sup>29</sup>, за фактом також відкрито кримінальне провадження.

Такі сумні випадки свідчать про відсутність кваліфікованої психологічної допомоги учасникам АТО.

## 5. Рекомендації

1. Запровадити ефективні механізми розслідування смертей, особливо спричинених діями представників правоохоронних органів, а саме:
  - розробити докладні інструкції, де зафіксувати мінімальний перелік слідчих дій, які мають бути проведені у кожному випадку смерті для того, щоб орган розслідування міг порушувати питання про закриття кримінальної справи. У разі невмотивованої відмови слідчих дотримуватися вказаних інструкцій відсторонювати їх від роботи та притягати до дисциплінарної відповідальності;
  - регулярно проводити підготовку (перепідготовку) працівників органів розслідування для підвищення якості слідчих дій;
  - покращити матеріально-технічне оснащення правоохоронних підрозділів;
  - підвищити якість проведення експертних досліджень.
2. Впровадити механізм вільного вибору лікаря та/або лікарні для осіб, позбавлених волі.
3. Створити практичну систему невідворотної відповідальності за всі випадки застосування невинного насильства з боку правоохоронців.
4. Створити ефективну систему контролю за психологічним станом правоохоронців та на підставі рішення психолога відсторонювати їх від роботи.
5. Проводити систематичні навчання та інструктажі працівників правоохоронних органів, задіяних у спецопераціях із затримання осіб, підозрюваних у злочинах.
6. Створити нову систему СІЗО за межами міст. Покращити матеріально-технічні умови в місцях несвободи відповідно до рекомендацій КЗК.
7. Створити ефективну систему надання медичної допомоги в місцях несвободи.
8. Провести реформи у сфері охорони здоров'я відповідно до рекомендацій спеціалістів з метою попередження зростання показників смертності населення.
9. Посилити технічні стандарти безпеки на дорогах та створити систему невідворотної відповідальності, у тому числі для органів контролю.
10. Створити ефективну систему психологічної реабілітації військовослужбовців-учасників АТО.

<sup>27</sup> Український воїн вчинив шокуjące самогубство на Донбасі // 24 Канал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/ukrayinskiy\\_voyin\\_vchiv\\_shokuyuche\\_samogubstvo\\_pid\\_svitlodarskoju\\_dugoyu\\_n767423](http://24tv.ua/ukrayinskiy_voyin_vchiv_shokuyuche_samogubstvo_pid_svitlodarskoju_dugoyu_n767423)

<sup>28</sup> Військовий АТО перерізав собі горло у Харкові // 24 Канал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/viyskoviy\\_ato\\_pererizav\\_sobi\\_gorlo\\_u\\_harkovi\\_n765843](http://24tv.ua/viyskoviy_ato_pererizav_sobi_gorlo_u_harkovi_n765843)

<sup>29</sup> Військового АТО знайшли повішеним в шпиталі на Вінничині // 24 Канал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/viyskovogo\\_ato\\_znayshli\\_povishenim\\_v\\_shpitali\\_na\\_vinnichini\\_n760007](http://24tv.ua/viyskovogo_ato_znayshli_povishenim_v_shpitali_na_vinnichini_n760007)



**Овдієнко  
Ганна Володимирівна,**  
юрисконсульт  
Харківської  
правозахисної групи

## Захист від катувань та поганого поводження

### 1. Деякі загальні проблеми

У 2016 році ситуація із захистом від катувань та жорстокого поводження в Україні залишається складною. Разом із анексією Кримського півострова, російською агресією на сході держави та розгортанням антитерористичної операції у Донецькій і Луганській областях істотно підвищився рівень порушення прав у інших регіонах. Нагальними при цьому залишилися й ті проблеми, що існували в Україні вже протягом багатьох років – низький рівень забезпечення медичною допомогою у закладах пенітенціарної системи, екстрадиція іноземців до країн, де їхньому життю та здоров'ю загрожує небезпека, а також катування затриманих у відділках поліції.

Але головна проблема у цій сфері – тотальна недовіра до правоохоронних органів.

За даними Центру соціологічних досліджень «SPHERA» повністю довіряє українській поліції лише 2,4% респондентів, а ще 30,71% швидше довіряють ніж не довіряють. Решта опитаних або висловила повну недовіру – 30,03%, або вагалася (33,71%). Опитування проводилося з 25 по 27 серпня 2016 року та включало 2100 респондентів з різних регіонів України<sup>1</sup>. За даними іншого опитування, проведеного МВС України, ситуація дещо краща – рівень довіри до працівників поліції становить приблизно 44%<sup>2</sup>. Основною причиною низького рівня довіри до органів поліції визнається неефективність проведення розслідувань, низький професіоналізм та фізичне насильство над затриманими.

Неефективність роботи правоохоронних органів у цьому році піддавалася широкому обговоренню. Під час публічної дискусії, організованої Amnesty International в Україні, Центром інформації про права людини під назвою «Не всі тортури залишають сліди» учасники вказали на ключові проблеми розслідування жорстокого поводження. Так, прокуратура нерідко закриває справи про катування через відсутність слідів на тілі – адже не всі тортури їх залишають. «Розслідування катувань силами прокуратури – неефективний механізм, особливо, коли йдеться про тортури в поліції», – зазначав голова правління ГО «Експертний центр з прав людини» Юрій Белоусов. Причина – у конфлікті інтересів: з одного боку, прокурор контролює розслідування справ та підтримує обвинувачення в суді, а з іншого – зо-

<sup>1</sup> Довіра до поліції – серпень 2016 // Асоціація власників зброї [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://zbroya.info/uk/partner/sphera/blog/10514\\_rezultati-onlain-opituvannia-dovira-do-politsiyi-serpen-2016/](http://zbroya.info/uk/partner/sphera/blog/10514_rezultati-onlain-opituvannia-dovira-do-politsiyi-serpen-2016/)

<sup>2</sup> Рівень довіри до нової поліції – 44% // Міністерство внутрішніх справ України [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://www.mvs.gov.ua/ua/news/1000\\_Riven\\_doviri\\_do\\_novoi\\_policii\\_\\_44\\_\\_\\_Arsen\\_Avakov.htm](http://www.mvs.gov.ua/ua/news/1000_Riven_doviri_do_novoi_policii__44___Arsen_Avakov.htm)

бов'язаний реагувати на скарги про катування. Судді також часто сприймають такі скарги як спосіб уникнути покарання. Подолати конфлікт інтересів зможе новий незалежний орган, який буде повноваження розслідувати злочини катувань. Таким органом може стати Державне бюро розслідувань, – вказав президент Європейського комітету із запобігання катуванням, нелюдському та такому, що принижує гідність, поводженню та покаранню Микола Гнатовський. Із ним погоджується виконавча директорка Amnesty International в Україні Оксана Покальчук. На її думку, саме Державне бюро розслідувань зможе побороти безкарність та припинити ганебну практику застосування тортур<sup>3</sup>.

У 2012 році був прийнятий новий Кримінальний процесуальний кодекс, який запровадив інституцію Державного бюро розслідувань, однією з цілей якого є проведення досудового розслідування у справах за обвинуваченням працівників міліції. Досі Державне бюро розслідувань так і не почало діяти. За повідомленнями Урядового порталу, в листопаді 2016 року тільки-но розпочато конкурсний відбір керівних посадових осіб органу. Строки обрання рядового складу та, нарешті, початку роботи не значаються<sup>4</sup>.

Декілька місяців тому у структурі Національної поліції було створено новий орган влади – управління із забезпечення прав людини<sup>5</sup>. Головне його завдання – контроль і нагляд за забезпеченням прав людини в Національній поліції. Однак цей орган уповноважений проводити тільки так звані «службові перевірки», тобто діє за межами кримінального провадження. Викликає сумнів його ефективність як на практиці, так і в теорії.

## 2. Випадки жорстокого поводження у 2016 році

### 2.1. Побиття затриманого на Кіровоградщині та свідка на Харківщині

9 грудня 2016 р. 29-річний мешканець м. Кропивницького пан Володимир Холодій звернувся до місцевого відділку прокуратури із заявою про вчинення кримінального правопорушення. Напередодні він просто йшов вулицею, коли його зупинили троє, раптово заламали руки та посадили до машини. Вони привезли чоловіка до кіровоградського міського відділку поліції та завели до будівлі через задні двері. Спочатку йому просто ставили питання, не вказуючи при цьому, в якому процесуальному статусі перебуває затриманий, а потім вдалися до нелюдських засобів впливу. Загалом постраждалого катували більше 12 годин і відпустили тільки після надання зізнавальних свідчень. Чоловіка катували шестеро осіб. До його тіла (зокрема, грудей та пахової області) приєднували прилад під назвою «Моторола» та били струмом, а до рота заштовхували металевий кийок.

На сьогодні за заявою пана Холодія розпочато кримінальне провадження за фактами катування (ст. 127 КК України) та зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України). Про це повідомила речник прокуратури Кіровоградської області Оксана Звенигородська.

За словами кореспондента УНН, працівники поліції надалі вдалися до перешкоджання слідчим діям у відділку. Так, вони викликали спеціальний наряд поліції, що не допустив прокурора до будівлі. Можливо, саме у той час поліціанти швидко знищували сліди катування та жорстокого поводження<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> В Україні існує практика катувань з боку представників держави та установ – учасники дискусії // Центр інформування про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/v\\_ukrajini\\_isnuje\\_praktika\\_katuvan\\_z\\_boku\\_predstavnikov\\_derzhavi\\_ta\\_ustanov\\_uchasnik\\_i\\_diskusiji](https://humanrights.org.ua/material/v_ukrajini_isnuje_praktika_katuvan_z_boku_predstavnikov_derzhavi_ta_ustanov_uchasnik_i_diskusiji)

<sup>4</sup> Конкурс на зайняття посад директора, першого заступника та заступника директора Державного бюро розслідувань // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=249126959](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249126959)

<sup>5</sup> Безпідставні скарги створюють купу паперової роботи – поліцейський омбудсмен // Волинське агентство розслідувань [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ar.volyn.ua/2016/12/23-bezpidstavni-skarhy-stvoryuyut-kupu-paperovoji-roboty-politsejskyj-ombudsmen/>

<sup>6</sup> Житель Кропивницького заявив, що його катували у відділку поліції // УНН [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://region.unn.ua/uk/news/92744-n-1409>

Подібний інцидент стався у м. Харків. Миколу Бровка (ім'я та прізвище змінені на прохання постраждалого – прим. автора) затримали у самому центрі міста – на вулиці Сумській. Він ішов у своїх справах, коли на нього напали невідомі чоловіки та почали бити по руках і ногах. Згодом вони привезли затриманого своєю машиною до районного центру та доставили до кабінету слідчої, яка вдала, ніби не бачить завданих ушкоджень. Микола повернувся до Харкова, де звернувся до прокуратури області із заявою про вчинення кримінального правопорушення. На жаль, реакції від органу досудового слідства він так і не дочекався, тому звернувся до слідчого судді. Наразі триває досудове розслідування.

## 2.2. Катування у Чернігівському СІЗО

Застосування катувань до затриманих далеко не завжди закінчується на етапі їх допиту. Працівники слідчих ізоляторів часто застосовують силу до тих, хто перебуває під їхнім контролем тривалий час. Відчуваючи свою безкарність, службові особи Чернігівського СІЗО систематично били затриманих. Таку інформацію розмістив на своїй сторінці у соціальній мережі Віталій Назаренко. Він наголошував на тому, що в'язні не витримують катувань та ріжуть вени – намагаються вчинити суїцид. Незадовго до його публікації в установі виконання покарань побили жінку<sup>7</sup>.

Вже 8 квітня 2016 р. з'явилося нове повідомлення про бунт у Чернігівському СІЗО. Дружина одного із засуджених Яна Якимчук розповіла, що над її чоловіком знущалися у стінах слідчого ізолятора. До нього навіть викликали «швидку допомогу». Коли її чоловік, Артур Якимчук, порізав собі вени, до нього приїхали лікарі і госпіталізували. Проте його співкамерникові Віктору Кравченку з невідомих причин такої допомоги не надали.

Працівники Чернігівського СІЗО спростували заяву Назаренка. Вони заявили, що на території установи ніхто нічого не різав, а про інцидент вони дізналися із засобів масової інформації. Через декілька днів у пенітенціарній службі підтвердили факт членушкодження засудженими. За словами прес-офіцера управління Державної пенітенціарної служби України в Чернігівській області, подія офіційно зареєстрована у книзі обліку заяв і повідомлень СІЗО. Також про випадок повідомлено прокуратуру Чернігівської області<sup>8</sup>.

Кримінального провадження за вказаними фактами так і не розпочато.

## 2.3. Ненадання медичної допомоги засудженим, хворим на СНІД, туберкульоз та тим, хто потребує негайного хірургічного втручання

Зазвичай працівники установ виконання покарань усіма силами намагаються приховати випадки порушення права на медичну допомогу. Однак у жовтні 2016 р. на Прикарпатті стався настільки приголомшливий випадок, що його виявилось неможливо замовчувати. В Івано-Франківській установі виконання покарань №12 протягом чотирьох місяців не надавалася медична допомога. Засуджений скаржився на захворювання вуха та потребував термінового хірургічного втручання. За фактом порушення відкрито кримінальне провадження за ст. 139 КК України (ненадання медичної допомоги хворому медичним працівником)<sup>9</sup>.

Інший постраждалий – пан Трищенко (прізвище змінено на прохання особи – прим. автора) утримувався в Бучанській виправній колонії протягом останніх трьох років. Увесь цей час він перебував

<sup>7</sup> «Беспредел» у Чернігівському СІЗО – правда чи міф? // Високий вал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://val.ua/uk/86481.html>

<sup>8</sup> У чернігівському СІЗО в'язні порізали собі вени // Gorod.cn.ua портал Чернигова [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.gorod.cn.ua/news/gorod-i-region/71584-u-chernigivskomu-sizo-vjazni-porizali-sobi-veni.html>

<sup>9</sup> Прокуратура розслідує факт ненадання допомоги ув'язненому // Тримай курс [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://kurs.if.ua/news/na\\_prykarpatti\\_prokuratura\\_rozslidui\\_e\\_fakt\\_nenadannya\\_dopomogy\\_uvyaznenomu\\_45148.html](http://kurs.if.ua/news/na_prykarpatti_prokuratura_rozslidui_e_fakt_nenadannya_dopomogy_uvyaznenomu_45148.html)

у лікарні – хворів на СНІД останньої стадії та низку супутніх хвороб. Коли стан його здоров'я погіршився настільки, що він більше не міг перебувати в установі виконання покарань, адвокат пана Трищенко разом із правозахисниками звернувся спочатку до адміністрації колонії, а потім – до суду із клопотанням про звільнення засудженого з-під варти у зв'язку із хворобою. Суд відмовив у його звільненні, хоча для цього були всі необхідні підстави у справі. На щастя, заявника звільнено з-під варти за амністією ще 2014 р. (Закон «Про амністію» з невідомих причин застосували тільки тепер) і на цей час він успішно проходить лікування у київській клініці.

У Хмельницькому СІЗО вирує інша проблема – не надають медичної допомоги в'язням, які хворіють на туберкульоз. Їх несвоєчасно обстежують і неправильно фіксують відомості про видачу протитуберкульозних препаратів, незаконно переривають лікування всупереч вказівкам лікарів. У червні 2016 р. до Хмельницького СІЗО приїжджали з моніторинговою місією представники Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Моніторингова місія зафіксувала ряд порушень, але подальше розслідування вчинених порушень у ході кримінального провадження не здійснюється<sup>10</sup>.

#### 2.4. Неналежні умови тримання під вартою

Наприкінці грудня 2016 р. у Замковій виправній колонії №58, що на Хмельниччині, набув широкого розголосу інцидент – в'язні вчинили членушкодження на знак протесту. Зі слів засуджених, представникам адміністрації цієї установи властиві нетактовна та груба поведінка щодо ув'язнених, переведення ув'язнених до дільниці посиленого контролю або штрафних приміщень, ізольоване тримання у непристосованих приміщеннях окремих засуджених, до яких застосовується фізична сила або спеціальні засоби. Також засуджені скаржилися на незадовільну якість харчування, незаконний перегляд адміністрацією кореспонденції, яка не підлягає такому перегляду, низький рівень оплати праці засуджених, примус щодо надання благодійної допомоги установі, а також неякісне надання правової допомоги представниками місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги<sup>11</sup>.

Моніторингова місія Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини виявила значні порушення умов тримання засуджених у Закарпатському СІЗО: «Зокрема у деяких камерах підлога бетонна, недостатнє штучне освітлення. Кімнати для проведення зустрічей із захисником (слідчим) у занедбаному стані та потребують ремонту. Камери слідчого ізолятора залишаються не обладнаними примусовою вентиляцією. Не ведеться журнал обліку телефонних розмов. У приміщеннях збірного відділення несправний туалет і немає доступу до питної води. В установі відсутні інформаційні стенди про права та обов'язки засуджених, а також інстанції, до яких вони можуть звертатися для захисту своїх прав. Водночас у процесі перевірки харчоблоку були відсутні добові проби приготовлених страв, а під час обіду була відсутня ще одна страва (салат), зазначена в меню-розкладці на добу»<sup>12</sup>

У Старобільському слідчому ізоляторі, що на іншому кінці країни, виявлено подібні порушення прав засуджених на умови тримання: камери не освітлені, вікна надмірно заґратовані, санвузли у неналежному технічному стані, стіни в деяких камерах надмірно вологі. Їдальня установи виконання покарань взагалі не опалювалася.

Софіївська виправна колонія №45, за словами самих засуджених, вирізняється значними порушеннями прав людини. Серед них – ненадання літнього та зимового одягу, низька якість харчування,

<sup>10</sup> Хмельницькі в'язні побиті, голодні та хворі // Актуально [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://aktualno.km.ua/aktualno-dlya-podolyan/hmelnitski-vyazni-pobiti-golodni-shhe-y/>

<sup>11</sup> У сусідстві з пацюками: нелюдські умови тримання змусили ув'язнених вдатися до крайнощів // UAZMI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uazmi.org/news/ggJVGPFDFurTjnx7YyAS9o>

<sup>12</sup> Виявлено грубі порушення права ув'язнених на медичну допомогу у Закарпатському СІЗО // Портал Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/261216-jw-viyavleno-grubi-porushennya-prava-uvyaznenix-na-medichnu-dopomogu-v-z/>



засуджених часто годують неякісними продуктами. Цехи, де працюють засуджені, перебувають у жахливому – аварійному стані.

Неналежні умови тримання під вартою також зберігаються в Бахмутській установі виконання покарань №6 (за повідомленнями засуджених, у камерах недостатньо світла, час від часу камери бувають переповнені, не надається дієтичне харчування у разі потреби відповідно до медичних показників), Ізяславській виправній колонії №58 (порушення прав засуджених на телефонні розмови та кореспонденцію, медичну допомогу, ненадання вчасно одягу), Вільнянській виправній колонії №11 (безпричинне переміщення засуджених із камери до камери, відеоспостереження за засудженими).

## 2.5. Катування військовослужбовців у зоні конфлікту на Сході України

На цей час у полоні незаконних збройних формувань перебувають 111 українських військовослужбовців. За свідченнями українських військових, яким вдалося звільнитися з полону, полон на непідконтрольній Україні території – це не тільки неволя, а й допити і вимагання неправдивих свідчень. Якщо людину не можуть зламати психологічно, то вдаються до фізичної розправи, морять голодом, шантажують убивством рідних<sup>13</sup>.

Статистика невтішна: на тимчасово окупованій території катуванню піддавалися 80% військовослужбовців. Катування затриманих – системне і масштабне явище, фізичне насильство застосовується в усіх місцях несвободи на тимчасово окупованій території. Катування має регулярний характер, що означає застосування насильства до незаконно затриманих осіб більше ніж двічі протягом строку тримання у заручниках (на це вказують 68% військових. Через застосовувані тортури постраждалі зазнають тілесних ушкоджень середньої тяжкості і вище, а деяких скалічено на все життя – майже 78% військовослужбовців залишилися каліками після так званих допитів<sup>14</sup>.

Так, за повідомленням Управління Верховного Комісара ООН з прав людини 10 серпня 2016 року військовослужбовця Збройних сил України було захоплено чотирма членами так званого батальйону «Восток» «Донецької народної республіки» поблизу села Верхньоторецьке (Донецька область). Вони натягнули на його голову пластиковий пакет, зв'язали йому руки та відвезли до приватного будинку. Потім військового прив'язали до дерева, били, погрожували та катували електричним струмом (220 вольт). Він неодноразово втрачав свідомість. Після трьох годин катувань десятьма невідомими чоловіками у масках і камуфляжній формі з емблемою «Донецької народної республіки» було проведено допит. Жодної медичної допомоги йому не надавалося. Потім полоненого військовослужбовця перевезли на військову базу у центрі Макіївки<sup>15</sup>.

## 2.6. Катування цивільного населення на тимчасово окупованій території

Терористичні угруповання захоплюють у полон не тільки військових – від протизаконних дій передусім страждає місцеве цивільне населення. Не менше ніж 50% затриманих цивільних осіб катували під час їх перебування у полоні. Правозахисники вказують, що загалом більше трьох тисяч цивільних побувало в полоні. Вони зазнали катувань, бачили, як катують інших [14].

Вадим – 39-річний ріелтор з Донецька, його утримували під вартою та піддавали тортурам на контрольованій українською владою території. 25 травня 2015 року фактична влада «ДНР» узяла його

<sup>13</sup> Громадські організації спільно допомагають постраждалим від катувань // Громадське радіо [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://hromadskeradio.org/news/2016/10/31/gromadski-organizaciyi-spilno-dopomagatymut-postrazhdalym-vid-katuvan>

<sup>14</sup> Українських військовослужбовців катують бійці «ЛНР» та «ДНР» // Магнолія-ТВ [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://magnolia-tv.com/video-news/2016-10-01/80104-ukra-nskikh-v-iskovopolonenikh-katuyut-b-its-dnr-ta-lnr-v-deo>

<sup>15</sup> Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2016 року // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/images/UA\\_14th\\_OHCHR\\_report\\_on\\_the\\_human\\_rights\\_situation\\_in\\_Ukraine.pdf](http://www.un.org.ua/images/UA_14th_OHCHR_report_on_the_human_rights_situation_in_Ukraine.pdf)

під варту щойно він повернувся додому після того, як його випустила українська сторона. Понад два місяці без зв'язку із зовнішнім світом він перебував у неофіційній в'язниці, влаштованій «ДНР» у колишньому будинку СБУ в центральній частині Донецька, через підозру у вербуванні українською СБУ під час ув'язнення на території, підконтрольній українській владі.

Охорона відводила Вадима на кілька допитів, їх щоразу проводив слідчий Дмитрій та ще кілька озброєних службовців у камуфляжах. Під час допиту Вадима звинувачували в тому, що він завербований українськими службами для шпигування за силами «ДНР». Його багаторазово кували, він не знав, коли це все нарешті закінчиться. Вадим згадує, що особливо жорстоким був чоловік, до якого зверталися на ім'я Денис. Він кричав на Вадима, бив його по голові кулаком, ногами, зірвав ланцюжок із хрестиком з шиї та погрожував убити.

У серпні цього року Вадима звільнено з-під варти<sup>16</sup>.

## 2.7. Засуджені до позбавлення волі на окупованій території

Держава несе відповідальність за тих осіб, які знаходяться під її контролем. З початком конфлікту в Луганській та Донецькій областях засуджені до позбавлення волі особи стали чи не найвразливішою категорією. Вони фізично не могли сховатися у підвали під час обстрілів, не могли виїхати за межі небезпечної території, не могли спрогнозувати момент наступного обстрілу і були майже повністю відрізані від зовнішнього світу. Більшість із них навіть не знала, під контролем якої зі сторін конфлікту перебуває місто. Вони чули вибухи поблизу та віддалік, знали про людські жертви. Чорнухинську виправну колонію №23 згодом взагалі зруйнувало пряме влучення снаряду. Частина засуджених до позбавлення волі загинула, частина втекла. Не рідкісними були також влучання в інші установи виконання покарань – вибухом снаряду пошкоджена їдальня Єнакіївської виправної колонії. Кожен день від початку конфлікту ці люди, які, звичайно, скоїли кримінальне правопорушення, але в жодному разі не заслуговують на такі страждання, проживали у відчаї та страху за своє життя.

Єдиною їхньою надією на порятунок був указ Президента України від 14 листопада 2014 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях». За цим указом Міністерство юстиції мало терміново організувати евакуацію засуджених із небезпечних регіонів Донецької та Луганської областей, але евакуація так і не була розпочата. Представники міністерства здійснили таку спробу аж 28 листопада 2014 року, тобто через 14 днів після виходу указу про термінову евакуацію. Чи можна тут говорити про терміновість? Виникають певні сумніви. А втім, спроба виявилася невдалою і протягом уже двох років засуджені перебувають під контролем незаконних збройних формувань без опалення, води та їжі, у постійному страху за власне життя. Їх загальна кількість насправді вражає – 9500 на території Донецької області та 4500 на території Луганської<sup>17</sup>.

Один із засуджених Петро Куц (ім'я потерпілого змінено на його прохання – прим. автора), який звернувся до Харківської правозахисної групи по допомогу, так описує своє тримання під вартою у місцях несвободи на тимчасово окупованій території: «Тижнями ми сиділи без світла... Коли безпосередньо у м. Єнакієве почалися бойові дії, ситуація взагалі стала критичною... Ми сиділи у казармах та молилися, щоб снаряд не залетів до нашого приміщення. Особливо важко було, коли осколки сипалися на нашу та сусідню будівлі. Ми сиділи в камерах, позбавлені можливості сховатися у бомбосховища чи хоча б у підвал. У такі моменти адміністрації взагалі не було – вона ховалася... Потім до нас приїхали

<sup>16</sup> Тебе не існує. Свавільні затримання, насильницькі зникнення та тортури на Сході України // Amnesty International в Україні, Human Rights Watch [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/ukraine0716ukrweb\\_4.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/ukraine0716ukrweb_4.pdf)

<sup>17</sup> Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2016 року // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/images/UA\\_14th\\_OHCHR\\_report\\_on\\_the\\_human\\_rights\\_situation\\_in\\_Ukraine.pdf](http://www.un.org.ua/images/UA_14th_OHCHR_report_on_the_human_rights_situation_in_Ukraine.pdf)

представники так званої ДНР... Дивилися на нас, неголених, голодних, покинутих напризволяще, і знущалися. Казали, що не думали, що ми тут ще живі залишилися... Проводилися постійні обшуки. Ми не могли стояти на ногах, а вони годинами тримали нас у наручниках у коридорі, а самі перевертали і без того порожню камеру... Щось шукали... в колонії світло остаточно зникло і його навіть не намагалися відремонтувати. Харчування було двічі на день потроху. Перебували весь час у вологих та холодних камерах без світла. Стали неможливими навіть прогулянки – одна година на день. Деякі засуджені божеволіли, хто покінчив життя самогубством, хто помер від хвороб, голоду та холоду... 2 лютого 2015 року снаряд потрапив у приміщення їдальні... Харчування тоді стало як у концтаборі... Щоб отримати чашку води чи зігрітися, був змушений палити одяг та папір. Від цього у камері постійно було димно...”.

Інший засуджений до позбавлення волі Олег Овчинников (ім'я потерпілого змінено на його прохання – прим. автора) повідомив: «...мене не б'ють, а змушують працювати. Постійно працюю. Я хворий, у мене болить живіт і печінка, гірко у роті, а нових ліків мені не дають. Нещодавно робили флюорографію, кажуть, що побачили на знімку якусь пляму. Не знаю, що це значить, може, і помру скоро – здихаюся цього всього... Немає вже сил – мене змушують щогодини слухати гімн цієї клятої «ЛНР», він лунає зі всіх колонок. Краще б їжу купували, а не колонки».

На цей час невелика частина засуджених до позбавлення волі все ж таки евакуйована Уповноваженим ВРУ з прав людини з тимчасово окупованої території, проте більшість досі залишається там. Невідомо, коли саме терористичні групи погодяться передати людей на підконтрольну українській владі територію, тоді як майже 80 % засуджених бажає повернутися до України.

## 2.8. Поранення мирних мешканців

За інформацією, що наводиться у доповіді Верховного Комісара ООН з прав людини, всього за час конфлікту поранено 22 720 осіб. На щастя, в кінці року кількість жертв серед мирного населення істотно зменшилася: станом на листопад 2016 року задокументовано всього 164 жертви збройного конфлікту, що на 13% менше за показник попереднього тримісячного періоду. Досі високими залишаються показники кількості жертв на тимчасово окупованій території – за даними доповіді, там було ушкоджено у вісім разів більше людей, ніж на території, підконтрольній Україні<sup>18</sup>.

Так, пані Смирнова Надія Яківна та пан Смирнов Анатолій Миколайович (прізвища змінені на прохання осіб – прим. автора) разом проживали в Луганській області. Коли почалася антитерористична операція, вони вирішили залишитися вдома – мали надію, що конфлікт скоро буде врегульовано і вони житимуть, як і раніше. Проте їхні сподівання не виправдалися: за декілька тижнів до їхнього села ввійшли терористи, вигнали з власних домівок багатьох сусідів, а згодом і родину Смирнових. Саме тоді вони зрозуміли, що повинні втікати. Незважаючи на похилий вік та стан здоров'я, подружжя мусило виїхати своїм автомобілем, проте пункту призначення не дісталися. На шляху до безпечного місця вони підірвалися на залишеному терористами снаряді. Їхній автомобіль спалахнув, і врятуватися вдалося лише завдяки українським військовослужбовцям, які з блок-посту побачили палаючий автомобіль і кинулися на допомогу. Внаслідок інциденту Смирнови отримали жахливі травми і визнані інвалідами першої групи – вони не можуть самостійно пересуватися та обслуговувати себе.

## 3. Практика європейського суду з прав людини

Якщо протягом 2015 року Європейський суд з прав людини ухвалив 12 рішень, у яких визнав порушення ст. 3 Конвенції, то 2016 року кількість таких рішень зросла до 15. У 2015 році більша їх частина стосувалася порушення прав затриманих осіб під час досудового розслідування, однак цього року Єв-

<sup>18</sup> Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2016 року // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/images/UA\\_14th\\_OHCHR\\_report\\_on\\_the\\_human\\_rights\\_situation\\_in\\_Ukraine.pdf](http://www.un.org.ua/images/UA_14th_OHCHR_report_on_the_human_rights_situation_in_Ukraine.pdf)

ропейський суд приділив особливу увагу питанням надання медичної допомоги у місцях позбавлення волі та умов тримання під вартою.

У справі *Поміляйко проти України* (№60426/11, 11 лютого 2016 р.) заявниця скаржилася на застосування до неї фізичного насильства після затримання у відділку поліції. Співробітники правоохоронного органу залякували її, змушуючи зізнатися у крадіжці комп'ютерів. Не доставши зізнання, вони накинули жінці на голову поліетиленовий пакет і почали душити. Вони били її по голові, шиї, обличчю, губах. Кілька разів заявниця втрачала свідомість, а після чергового удару в живіт вона знепритомніла і мимоволі обмочилася. По кількох годинах жорстокого поводження заявницю відвели до іншого кабінету і згодом відпустили. Суд визнав порушення прав заявниці у контексті застосування до неї жорстокого поводження (матеріальний аспект) та проведення неефективного та занадто тривалого розслідування (процесуальний аспект).

Ідентичною за порушенням є і справа *Карпиленка* (№15509/12, 11 лютого 2016 р.), де заявницею виступила мати затриманого. Її син піддавався фізичному насильству та врешті-решт був госпіталізований із численними травмами черевної порожнини, розривом селезінки, зачервненою гематомою, розривом правої легені та геморагічним шоком. Від отриманих травм та наявних хронічних захворювань син заявниці помер. У цій справі Європейський суд визнав матеріальний аспект порушення, тобто катування сина заявниці.

Разом з тим Європейський суд констатував відсутність порушення ст. 3 Конвенції у справі *Родзевілло проти України* (№38771/05, 14 січня 2016 р.), де заявник не зміг надати національним органам влади будь-які докази незаконного поводження з ним. Заявник вказував, що він не мав змоги зафіксувати порушення, адже знаходився під контролем агентів держави у колонії, де його били. Також, за його словами, він неодноразово скаржився на застосування до нього фізичного насильства, хоча його скарги не були доставлені до прокуратури. Однак подібних тверджень заявника виявилось явно недостатньо для визнання порушення. Заявник не зміг довести, що він був позбавлений можливості звертатися зі скаргами та зафіксувати ушкодження, адже йому вдалося безперешкодно оскаржувати умови тримання під вартою.

Цього року Європейський суд з прав людини розглянув цілу низку справ, пов'язаних із ненаданням заявникам належної медичної допомоги. Найчастіше засуджені до позбавлення волі залишаються сам на сам з такими смертельними хворобами, як туберкульоз, ВІЛ або СНІД, гепатит. У справі *Коновальчук проти України* (№31928/15, 13 жовтня 2016 р.) заявниця (тривалий час хворіла на СНІД, але у 2014 році їй також поставили онкологічний діагноз) не могла отримати належного лікування у стінах установи виконання покарань – зокрема, їй не було забезпечено конче необхідної променевої терапії. У справі заявниці були вжиті термінові заходи у порядку Правил 39 Регламенту Європейського суду для того, щоб зберегти життя та здоров'я. На жаль, лише завдяки втручанням міжнародної судової інстанції вона отримала курс променевої терапії та, вочевидь, з тих самих причин була звільнена у січні 2016 року від відбування покарання через хворобу. Порушення права заявниці на медичну допомогу тут поєднувалося із порушенням права на належні умови тримання під вартою – агенти держави перевозили заявницю в антисанітарних умовах. В інших подібних випадках, як у справі *Пивоварник проти України* (№29070/15, 6 жовтня 2016 р.), де заявник хворів на гепатит С, Європейський суд з прав людини також визнав порушення ст. 3 Конвенції – тобто в обох випадках у контексті ненадання медичної допомоги.

Потрапляючи під контроль агентів держави, люди часто страждають не тільки від застосування катувань та жорстокого поводження, а й від поводження з ними в установах виконання покарань. У вже цитованій вище справі *Родзевілло* Європейський суд піддав критиці умови тримання у Дніпропетровському слідчому ізоляторі №3 (тепер – Дніпропетровська УВП №3) та в Ладизинській виправній колонії №39 (тепер – Ладизинська УВП №39). Одночасно заявник скаржився на те, що вісім співробітників Дніпропетровського СІЗО жорстоко били його, відмовляючи в наданні медичної допомоги та фіксації завданих тілесних ушкоджень. Додатково заявник вказував на те, що він бага-

торазово звертався до органів державної влади з проханням перевести його до іншої установи виконання покарань, проте прохання так і не задовольнили. Слід зазначити, що з моменту звернення зі скаргою умови тримання у названих колоніях дещо покращилися, однак час від часу виникають нові однотипні порушення.

У справі *Корнейкова та Корнейков проти України* (№56660/12, 24 березня 2016 р.) Європейський суд розглянув порушення прав матері і дитини, які опинилися в умовах тримання під вартою. Заявниця, яка потрапила до СІЗО на 5-му місяці вагітності, стверджувала, що під час її перебування у пологовому будинку її приковували до ліжка. Вона також скаржилася на те, що під час судових засідань її тримали з дитиною у клітці з металевими ґратами. Крім того, вона скаржилася від свого імені та від імені заявника на те, що побутові умови тримання їх під вартою були жорстокими, а медична допомога, що надавалася заявникові у Харківському слідчому ізоляторі, була неадекватною. Камера, розташована у напівпідвальному приміщенні, була холодною та вогкою. У ній не було гарячої води, а холодна вода подавалася нерегулярно. Отже, заявниця рідко мала можливість приймати душ та купати свою новонароджену дитину. Вона також мусила зберігати холодну воду для власних потреб у пластикових пляшках. Заявниця кип'ятила воду на поламаний електричній плитці у чайнику, який вона щоразу змушена була позичати в адміністрації установи, і який їй давали в користування не більше як на п'ятнадцять хвилин. Туалет та духова були розташовані у ніші, не відокремленій від житлової зони. Унітаз часто був забитий. У камері не було сповивального столу чи дитячого ліжка. Заявницю не забезпечували жодними засобами дитячої гігієни. Вона також не отримувала харчування, яке б відповідало її потребам. У дні судових засідань її єдиною їжею був сніданок, який складався з хліба та чаю. Харчові пайки їй не видавались.

Європейський суд з прав людини визнав незаконність застосування до заявниці наручників у пологовому будинку, неналежність умов тримання під вартою, неналежність медичної допомоги новонародженому синові заявниці та незаконність поміщення заявниці до металеві клітки під час судових засідань.

#### 4. Практика національних судових та правоохоронних органів

У попередніх доповідях неодноразово згадувалося про наявну в Україні судову практику притягнення до кримінальної відповідальності правоохоронців за катування не за ст. 127 КК України, яка саме й передбачає відповідальність за катування, а за іншими статтями, найчастіше за ст. 364 («Зловживання владою або службовим становищем») або ст. 365 («Перевищення влади або службових повноважень») КК України.

На сьогодні кожен із постраждалих теоретично може звернутися до прокуратури із заявою про вчинення кримінального правопорушення. Безсумнівним залишається і той факт, що Україна має позитивні зобов'язання за ст. 214 КПК України: протягом доби з моменту надходження заяви про вчинення кримінального правопорушення внести відомості до ЄРДР та розпочати досудове розслідування. На практиці у справах, де порушення, очевидно, було скоєне з вини агентів держави, такого не відбувається. Постраждалі особи змушені щоразу звертатися до слідчих суддів зі скаргами на бездіяльність слідчих та за деякий час отримувати рішення, якими суди зобов'язують внести відомості до ЄРДР.

Подібні скарги мають розглядатися протягом сімдесяти двох годин з моменту подання до суду. Та на практиці непоодинокими є випадки, коли скарга розглядається через два або три тижні з моменту порушення. Основною причиною затримки є перенесення розгляду справи, а також затримки під час відправлення кореспонденції з установи виконання покарань у разі, якщо заявник перебуває під вартою. Проте зважаючи на те, що докази жорстокого поводження – синці, гематоми – зникають досить швидко, будь-які затримки неприпустимі. У середньому між датою подання заяви про вчинення кримінального правопорушення до органу досудового розслідування та моментом внесення відомостей до ЄРДР минає місяць. Однак навіть після цього слідчі часто-густо не вживають жодних заходів для роз-



слідкування: такі дії можуть бути проведені (але не завжди проводяться) тільки за клопотанням заявника, яке, знову ж, розглядається за посередництва слідчого судді.

Тож часто винні у катуванні затриманих міліціонери уникають покарання. На цей час у Єдиному реєстрі судових рішень міститься всього 421 вирок за ст. 365 КПК України (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронних органів)<sup>19</sup>. Цей реєстр існує з 2006 року, а отже, в середньому за рік до суду передавалося не більше 40 справ по всій Україні. За 2016 рік суди загальної юрисдикції ухвалили 12 вироків у цій категорії справ. Водночас тільки у листопаді 2016 року відкрито 102 кримінальні провадження за ст. 365 КПК України, в жодному з них не оголошено підозри і в жодному не передано обвинувального акту до суду. За ст. 127 КК України (катування) ситуація ще гірша – за 2016 рік суди загальної юрисдикції не ухвалили жодного рішення, у листопаді 2016 року відкрито 31 кримінальне провадження та, звичайно, жодній особі не повідомлено про підозру та жодного обвинувального акту не передано до суду.<sup>20</sup> Вочевидь, тут слід зробити висновок про неефективне розслідування.

### Справа волинських фальсифікаторів

За повідомленнями засобів масової інформації у грудні 2016 року у м. Луцьк наприкінці року судили колишніх правоохоронців, які протягом 2014 року чинили фальсифікацію доказів та катували затриманих. Працюючи у відділі боротьби із незаконним обігом наркотиків, працівники міліції самі порушували закон – зберігали та збували наркотичні засоби, безпідставно затримували ти били людей.

Прокуратура підтримала державне обвинувачення у кримінальному провадженні про протиправні дії начальника та двох старших оперуповноважених із боротьби з незаконним обігом наркотиків одного з міськрайвідділів УМВС України у Волинській області, – повідомляють у прес-службі відомства.

Попри те, що обвинувачені своєї винуватості в суді не визнали, уникнути покарання їм не вдалось. Суд, зваживши на всі зібрані докази, визнав їх винними у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. ч. 1, 2, 3 ст. 365, ч. 3 ст. 371, ч. 2 ст. 146, ч. 2 ст. 127, ч. 2 ст. 307, ч. 1 ст. 366 Кримінального кодексу України та призначив покарання начальнику у вигляді 7,5 років позбавлення волі та старшим оперуповноваженим – 7 років 1 місяць позбавлення волі. Усіх трьох экс-правоохоронців позбавлено спеціальних звань та права обіймати посади у правоохоронних органах на строк 3 роки. Окрім того, у них буде конфісковано все належне їм майно<sup>21</sup>.

## 5. Рекомендації

1. Запровадити ефективний механізм розслідування катувань та випадків жорстокого поводження, а саме:

- внести такі зміни до ст. 214 КПК України, щоб працівники органів прокуратури та інших правоохоронних органів були позбавлені можливості не вносити відомості про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР. Таким засобом впливу може бути надання окремим категоріям приватних осіб (наприклад, адвокатам) повноважень самостійно вносити відомості про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР;

<sup>19</sup> Єдиний реєстр досудових розслідувань [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://erdr.gp.gov.ua/erdr/erdr.web.system.LoginPage.cls>

<sup>20</sup> Статистична звітність // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=110381&libid=100820&c=edit&\\_c=fo](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820&c=edit&_c=fo)

<sup>21</sup> На Волині за фальсифікації та катування людей судили экс-правоохоронців // Вголос [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://vgolos.com.ua/news/na\\_volyni\\_zh\\_falsyfikatoriv\\_ta\\_katuvannya\\_lyudey\\_sudyly\\_ekspravoohorontsiv\\_243337.html](http://vgolos.com.ua/news/na_volyni_zh_falsyfikatoriv_ta_katuvannya_lyudey_sudyly_ekspravoohorontsiv_243337.html)

- на рівні підзаконних актів закріпити мінімальний перелік слідчих дій, які співробітник правоохоронного органу має провести до закриття кримінального провадження за конкретним видом злочину;

- надати можливість учасникам кримінального провадження направляти скарги у порядку ст. 303 КПК України до слідчого судді факсом або заповнивши електронну форму, та скоротити строки розгляду таких скарг до 24 годин з моменту направлення на адресу суду.

3. Розвинути наявну мережу лікарень, орієнтованих на засуджених до позбавлення волі та забезпечити їх усім необхідним обладнанням. У разі відсутності ліків або приладів у таких лікарнях забезпечити обов'язкову передачу засуджених для лікування в інші установи охорони здоров'я, в тому числі, до приватних та державних закладів.

4. Ужити всіх можливих заходів для переміщення засуджених із тимчасово окупованої території до інших регіонів та провести ефективне розслідування фактів непровадження їх евакуації у 2014 році. Заручитися підтримкою міжнародних організацій, оголосити помилування або амністію більшої частини засуджених, які відбувають покарання на тимчасово окупованій території.

5. Створити окремий підрозділ у Міністерстві юстиції, який відповідатиме за належне виконання рішень ЄСПЛ, рекомендацій ЄКЗК та інших міжнародних стандартів у системі виконання покарань.

6. Перепідпорядкувати медичні служби системи виконання покарань Міністерству охорони здоров'я.

7. Гуманізувати «Перелік захворювань, які є підставою для подання в суди матеріалів для звільнення від подальшого відбування покарання».



**Олена Ащенко,**  
юрисконсульт  
Харківської  
правозахисної групи

## Забезпечення права на свободу та особисту недоторканність в Україні у 2016 році

1. Короткий аналіз ситуації із забезпеченням права на свободу в Україні за останній рік

У 2016 році можна зауважити позитивну тенденцію щодо зменшення кількості випадків позбавлення свободи у рамках кримінального провадження. Зокрема відповідно до статистичних даних Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВВСУ) у першому півріччі 2016 року слідчими суддями місцевих судів розглянуто 15,4 тис. клопотань про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, що на 2,4% менше порівняно з I півріччям 2015 року (задоволено 8,5 тис., або 55,3%)<sup>1</sup>. Натомість у I півріччі 2015 року було задоволено на 50,5% більше клопотань порівняно з I півріччям 2014 року.

Водночас, за даними Генеральної прокуратури України у першому півріччі 2016 року прокурорами було подано до суду 8471 клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, серед яких 7058 справ перебувало у провадженні органів поліції. Серед них задоволено 6990 клопотань<sup>2</sup>. Порівнюючи з минулим роком, у I півріччі якого було подано 13883 клопотання про тримання під вартою, з яких суди задовольнили 12646, тобто на майже 5% більше від загальної кількості клопотань про запобіжні заходи, можна спостерігати незначні позитивні зміни у підході органів досудового розслідування та суду на користь альтернативних видів запобіжних заходів, не пов'язаних із позбавленням свободи.

Що стосується законодавства у сфері забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, у доповіді за 2015 рік зазначалися недоліки, які повинні бути виправлені внесенням доповнень та змін до законодавчих актів.

Утім, тепер досі діє норма ст. 615 КПК України, яка дає змогу прокуророві виконувати певні функції слідчого судді протягом 30 днів, зокрема, затримувати осіб. Ми звертали увагу на цю проблему в попередніх щорічних доповідях за 2014 та 2015 роки, однак вона й надалі залишається не вирішеною.

Крім того, всупереч нашим рекомендаціям, викладеним у попередній доповіді, не були внесені зміни до ст. 331 Кримінального процесуального ко-

<sup>1</sup> Судова статистика // Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://sc.gov.ua/ua/sudova\\_statistika.html](http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html)

<sup>2</sup> Статистична інформація // Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stsf2011.html?dir\\_id=112167&libid=100820#](http://www.gp.gov.ua/ua/stsf2011.html?dir_id=112167&libid=100820#)

дексу (далі – КПК), які б зобов'язували суди переглядати доцільність тримання обвинуваченого під вартою одразу після надходження обвинувального акту до суду.

## **2. Короткий огляд практики ЄСПЛ за статтею 5 Конвенції.**

### **Виявлення наявних систематичних проблем, а також деяких нових порушень**

З початку 2016 року Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) виніс вісім постанов, які стосувалися порушення різних аспектів права на свободу, закріпленого у ст. 5 Європейської конвенції з прав людини (далі – Конвенція).

#### ***Порушення принципу «розумної підозри» під час обрання запобіжного заходу***

У справі Клеутін проти України (Kleutin v. Ukraine) ЄСПЛ визнав порушення ст. 5 §1 (с) Конвенції через порушення національними органами принципу «розумної підозри», на дотриманні якого неодноразово наполягав ЄСПЛ у своїх попередніх рішеннях. Зокрема ЄСПЛ вказав, що національний суд у своїй постанові про обрання запобіжного засобу у вигляді тримання під вартою лише перелічив ризики, зазначені у ст. 115 КПК 1960 року, ніяким чином не конкретизувавши, як вони співвідносяться з обставинами справи заявника. Крім того, жодний із цих ризиків не був зазначений у клопотанні слідчого про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

#### **Незареєстрований арешт**

У справі Строган проти України (Strogan v. Ukraine) ЄСПЛ визнав порушення ст. 5 §1 Конвенції у зв'язку з триманням заявника під вартою у відділку поліції протягом двох днів без винесення складання протоколу затримання та забезпечення заявникові прав, які гарантуються затриманим.

#### **Незаконне поміщення до психіатричного закладу**

У справі І. Н. проти України №2 (I. N. v. Ukraine) ЄСПЛ знайшов порушення ст. 5 §1 (е) Конвенції через те, що заявник був поміщений до психіатричного закладу у 2000 році згідно з процедурою, закріпленою наказом Міністерства охорони здоров'я №225, який втратив чинність із набранням законної сили Законом України «Про психіатричну допомогу» від 4 квітня 2000 року. Зокрема ЄСПЛ звернув увагу на ту обставину, що навіть після введення в дію вищезгаданого Закону заявник продовжував примусове лікування за процедурою, закріпленою у наказі №225, у якому були відсутні гарантії проти довільного поміщення у психіатричний заклад.

Так само ЄСПЛ знайшов порушення ст. 5 §5 Конвенції через відсутність у заявника реальної можливості отримати компенсацію за порушення своїх прав.

#### **Порушення права на свободи під час процедури екстрадиції**

У справі Хамроєв та інші проти України (Khamroev and Others v. Ukraine) ЄСПЛ знайшов порушення ст. 5 §1 через те, що національний суд продовжив тримання першого заявника під вартою без урахування нових положень КПК, які вступили в силу на момент розгляду справи судом. Також зафіксовано порушення ст. 5 §1 Конвенції стосовно прав перших трьох заявників, оскільки суди розглянули питання про продовження тримання заявників під вартою з метою їх подальшої екстрадиції до Узбекистану без достатньо ретельного вивчення обставин справи.

#### **Тривалість тримання під вартою без остаточного судового рішення**

У вищезгаданій справі Клеутін проти України ЄСПЛ виявив порушення ст. 5 §3 Конвенції через тривале (понад 3 роки і 4 місяці) продовження тримання заявника під вартою під час провадження у кримінальній справі. Зокрема ЄСПЛ зауважив систематичну проблему, коли національні суди продовжують тримання заявників під вартою лише на підставі того, що вони обвинувачуються у скоєнні тяжких злочинів, що не є достатнім виправданням довготривалого позбавлення свободи.

Схожі порушення виявлені й у справах Строган проти України та Ігнатов проти України.

### Відсутність ефективної судової процедури перегляду законності тримання заявника під вартою

У справі Закшевський проти України (*Zakshevskiy v. Ukraine*) ЄСПЛ знайшов порушення ст. 5 §4 Конвенції через відсутність ефективного судового перегляду законності тримання заявника під вартою як на стадії досудового слідства, так і під час судового розгляду справи.

ЄСПЛ зазначив, що на стадії судового розгляду законність тримання заявника під вартою розглядалася національними судами у двох випадках: апеляційним судом, коли він передав справу на додаткове розслідування, і Верховним судом України, коли він розглядав касаційну скаргу заявника. Рішення обох судів не містили жодних підстав для подальшого тримання заявника під вартою. Також ЄСПЛ звернув увагу на те, що у своїх попередніх рішеннях він неодноразово вказував на проблему відсутності в Україні чіткої законодавчої процедури перегляду законності тримання під вартою після закінчення досудового слідства.

Схожі порушення виявлені у вищезазначених справах Клеутіна, Строгана, Ігнатова.

### 3. Короткий огляд практики національних судів щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Виявлення наявних систематичних проблем

У 2016 році залишається актуальною проблема, коли національні суди під час обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою не проводять ретельного аналізу обставин обвинуваченого та не наводять конкретних ризиків, які перешкоджають обранню альтернативних запобіжних заходів.

#### 1) Справа №596/1419/16-к, розглянута в Гусятинському районному суді Тернопільської області

Обвинуваченому під час досудового розслідування обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою строком на 2 місяці до 6 липня 2016 року, а 5 липня 2016 року дію запобіжного заходу продовжено до 5 вересня 2016 року.

«Ухвала <...> Продовжити обвинуваченому дію запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою строком на 2 місяці – до 2 листопада 2016 року включно».

**Підстава** продовження запобіжного заходу тримання під вартою:

«Враховуючи, що розгляд даної справи ще не завершений, мета, підстави, що стали обставиною для обрання обвинуваченому запобіжного заходу тримання під вартою є й надалі актуальними, а також продовжують існувати ризики, встановлені під час обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою».

#### 2) Справа №142/416/16-к, розглянута в Бершадському районному суді Вінницької області

«Ухвала <...> Запобіжний захід, обраний у вигляді тримання під вартою, продовжити на 60 днів до 30.12.2016 року включно».

**Підстава:** «Розглянувши заявлене клопотання про продовження запобіжного заходу, обраного у вигляді тримання під вартою на 60 днів, та дослідивши матеріали справи, суд вважає, що обраний обвинуваченому запобіжний захід у вигляді тримання під вартою необхідно продовжити, оскільки будь-яких даних про зменшення чи відсутність ризику, передбаченого ст. 177 КПК України, для застосування стосовно обвинуваченого більш м'якого запобіжного заходу ніж тримання під вартою в судовому засіданні не встановлено».



### 3) Справа №126/2652/16-к, розглянута в Бершадському районному суді Вінницької області

«Ухвала <...> Запобіжний захід, обраний у вигляді тримання під вартою, продовжити на 60 днів до 17.02.2017 року включно».

**Підстава:** «Розглянувши заявлене клопотання про продовження запобіжного заходу, обраного у вигляді тримання під вартою на 60 днів, та дослідивши матеріали справи, суд вважає, що обраний обвинуваченому запобіжний захід у вигляді тримання під вартою необхідно продовжити, оскільки будь-яких даних про зменшення чи відсутність ризику, передбаченого ст. 177 КПК України, для застосування стосовно обвинуваченого більш м'якого запобіжного заходу ніж тримання під вартою в судовому засіданні не встановлено».

### 4) Справа №500/4687/15-к, розглянута в Ізмаїльському міськрайонному суді Одеської області

«Ухвала <...> Клопотання прокурора про продовження строку тримання під вартою – задовольнити. Обраний запобіжний захід у вигляді тримання під вартою продовжити до 4 грудня 2016 року».

**Підстава:** «Запобіжний захід обвинуваченому у вигляді тримання під вартою був обраний на судовому розслідуванні з урахуванням усіх обставин справи. Нових обставин, які давали б суду підстави для зміни запобіжного заходу, немає, а тому суд продовжує термін тримання під вартою до 4 грудня 2016 року. Підстав для задоволення клопотання обвинуваченого суд не вбачає, оскільки під час обрання запобіжного заходу було враховано, що він має постійне місце проживання».

Інколи суди навіть посилаються на рішення Європейського суду з прав людини як на обґрунтування необхідності обрання саме запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

### «Справа №183/651/16, розглянута у Новомосковському міськрайонному суді Дніпропетровської області

«Ухвала <...> Продовжити строк раніше обраного запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою по 20 листопада 2016 року включно».

**Підстава:** «Продовжуючи запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, суд виходить із того, що судові рішення повинно забезпечити не тільки права обвинуваченого, а й високі стандарти охорони загальносуспільних прав та інтересів. Визначення таких прав, як підкреслює Європейський суд з прав людини, вимагає від суду більшої суворості в оцінці цінностей суспільства. Зважаючи на суспільний інтерес, який, з урахуванням презумпції невинуватості, виправдовує відступ від принципу поваги до особистої свободи, визначеного Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, що відповідає правовим позиціям, викладеним в п. 35 рішення ЄСПЛ «Летельє проти Франції», суд вважає необхідним продовжити щодо обвинуваченого винятковий вид запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, оскільки застосування більш м'яких запобіжних заходів не буде достатнім для забезпечення визначених вище ризиків».

### 5) Справа №183/2567/16, розглянута у Новомосковському міськрайонному суді Дніпропетровської області

«Ухвала <...> Продовжити строк раніше обраного запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою по 15 жовтня 2016 року включно».

**Підстава:** «Продовжуючи запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, суд виходить з того, що судові рішення повинно забезпечити не тільки права обвинуваченого, а й високі стандарти охорони загальносуспільних прав та інтересів. Визначення таких прав, як підкреслює Європейський суд з прав людини, вимагає від суду більшої суворості в оцінці цінностей суспільства. Зважаючи на суспільний інтерес, який, з урахуванням презумпції невинуватості, виправдовує відступ від принципу поваги до особистої свободи, визначеного Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, що відповідає правовим позиціям, викладеним в п. 35 рішення ЄСПЛ «Летельє проти Франції», суд вважає необхідним продовжити щодо обвинуваченої винятковий вид запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, оскільки застосування більш м'яких запобіжних заходів не буде достатнім для забезпечення визначених вище ризиків».

Що стосується судів апеляційної інстанції, які розглядають скарги на ухвали про продовження тримання під вартою, то ситуація різниться залежно від складу суду. Деякі судді продовжують залишати в силі рішення судів першої інстанції, вказуючи лише, що на момент розгляду справи продовжують існувати ризики, передбачені у ст. 177 КПК, без їх конкретизації.

Проте в окремих справах судді проводять достатньо ретельну оцінку для обґрунтування своїх рішень.

## Приклади позитивної практики

### 1. Справа №220/3/16-к, розглянута в АС Донецької області

«Ухвала <...> Продовжити обвинуваченому у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 185 КК України<sup>3</sup>, строк запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на 60 днів до 15 травня 2016 року включно».

**Підстава:** «З матеріалів кримінального провадження встановлено, що обставини у справі з моменту обрання запобіжного заходу не змінилися, продовжують існувати певні ризики, передбачені ст. 177 КПК України<sup>4</sup>, а саме можливість переховування обвинуваченого від суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності, оскільки він обвинувачується у скоєнні злочину середньої тяжкості, за вчинення якого передбачено покарання до п'яти років позбавлення волі, характеризується посередньо, неодноразово судимий, може скоїти нові кримінальні правопорушення, перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином. Ці ризики дотепер певною мірою обґрунтовували застосування до обвинуваченого такого виду запобіжного заходу, як тримання під вартою. Враховуючи викладене та керуючись ст. 331<sup>5</sup>, 401 КПК України<sup>6</sup>».

### 2. Справа №640/11774/16-к, розглянута в АС Харківської області

«Ухвала <...> Продовжити обвинуваченому строк дії запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на 60 днів до 2 січня 2017 року».

**Підстава:** «Враховуючи, що обвинувачений скоїв умисне кримінальне правопорушення, за яке законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком до 5 років, відсутність офіційного

<sup>3</sup> Кримінальний кодекс України // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T012341?edition=2016\\_03\\_15#par=958958](http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T012341?edition=2016_03_15#par=958958)

<sup>4</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016\\_02\\_18#par=13491349](http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016_02_18#par=13491349)

<sup>5</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016\\_02\\_18#par=24802480](http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016_02_18#par=24802480)

<sup>6</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016\\_02\\_18#par=29482948](http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016_02_18#par=29482948)

місця роботи, а також законних джерел існування, обрання запобіжного заходу, не пов'язаного з триманням під вартою не гарантує, що він не продовжить злочинної діяльності, не стане переховуватися від суду та органів виконання покарань, незаконно впливати на потерпілих, свідків, не вчинить іншого кримінального правопорушення. Крім того, нові злочини скоєно в період іспитового строку. Ризики, передбачені п. 1, 3, 5 ст. 177 КПК України<sup>7</sup>, які існували на час обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, відносно не зменшились та існують на цей час. Апеляційний розгляд цього кримінального провадження не завершено. Керуючись ст. 177<sup>8</sup>, 178<sup>9</sup>, 331 КПК України<sup>10</sup>.

#### 4. Порухення права на свободу у зв'язку з воєнним конфліктом на Сході України та проведенням антитерористичної операції

Ситуація з порушенням прав людей, пов'язаним із проведенням антитерористичної операції на частині територій Донецької та Луганської областей продовжує залишатися критичною.

За офіційними даними СБУ, станом на кінець грудня 2016 року у полоні незаконних збройних формувань перебувають 110 українських військових<sup>11</sup>.

Міжнародні організації у своїх доповідях також неодноразово висвітлювали проблему порушення права на свободу та особисту недоторканність.

Зокрема у звіті Офісу Верховного Комісара з прав людини ООН (далі – ОВКПЛ) за період з 17 лютого по 15 травня 2016 року зазначено основні порушення прав людей через ситуацію на Сході України.

У звіті наголошується на тому, що такі порушення чиняться і з боку незаконних збройних формувань, і з боку правоохоронних органів та Збройних Сил України. Наприклад, у звіті вказано:

«Незважаючи на неодноразові прохання до «влади» «Донецької народної республіки» і «Луганської народної республіки» про надання ОВКПЛ доступу до місць позбавлення свободи на територіях, що перебувають під їхнім контролем, такого доступу не було надано. Всі ці чинники значно обмежують можливості ОВКПЛ повідомляти про порушення прав людини, здійснювані на територіях, що перебувають під контролем «ДНР» і «ЛНР».

ОВКПЛ як і раніше особливо стурбований становищем осіб, позбавлених волі озброєними групами. Інформація, отримана ОВКПЛ, вказує на погані умови утримання, довільне та ізольоване тримання під вартою, катування та жорстоке поводження»<sup>13</sup>.

ОВКПЛ також звертає увагу на порушення права на свободу українською стороною:

«ОВКПЛ отримав повідомлення про насильницькі зникнення, довільне та ізольоване тримання під вартою, тортури і жорстоке поводження з боку співробітників правоохоронних органів України. Серед них понад 20 випадків довільного затримання та жорстокого поводження».

Правозахисні організації Міжнародна Амністія та Human Rights Watch також оприлюднили доповідь «Тебе не існує», присвячену проблемі свавільних затримань, насильницьких зникнень та тортур на Сході України.

<sup>7</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016\\_10\\_08#par=13491349](http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016_10_08#par=13491349)

<sup>8</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016\\_10\\_08#par=13491349](http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016_10_08#par=13491349)

<sup>9</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016\\_10\\_08#par=13571357](http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016_10_08#par=13571357)

<sup>10</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016\\_10\\_08#par=24802480](http://pravo.ligazakon.ua/document/view/T124651?edition=2016_10_08#par=24802480)

<sup>11</sup> В СБУ назвали кількість військових, які перебувають в полоні бойовиків // 24 Канал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://24tv.ua/v\\_sbu\\_nazvali\\_kilkist\\_viyskovih\\_yaki\\_perebuvaют\\_v\\_poloni\\_boyovikiv\\_n764408](http://24tv.ua/v_sbu_nazvali_kilkist_viyskovih_yaki_perebuvaют_v_poloni_boyovikiv_n764408)

<sup>12</sup> Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2016 // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_14th\\_HRMMU\\_Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report.pdf), §36

<sup>13</sup> Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2016 // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_14th\\_HRMMU\\_Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report.pdf), §30

У Доповіді зазначається: «Згідно з результатами наших досліджень, Amnesty International та Human Rights Watch стверджують, що підрозділи СБУ в Харкові, Краматорську, Ізюмі та Маріуполі незаконно затримували цивільних осіб. Ми отримали переконливі дані з багатьох джерел, що станом на червень 2016 року принаймні 16 людей залишаються у таємному утриманні в харківському підрозділі СБУ. <...> Amnesty International і Human Rights Watch задокументували 9 випадків, у яких проросійські сепаратисти тримали цивільних осіб без контакту із зовнішнім світом тижнями, а то й місяцями без пред'явлення звинувачень, останні такі випадки датуються початком 2016 року; в більшості випадків із затриманими жорстоко поводитись. Двоє людей на час написання цієї доповіді залишаються під вартою в очікуванні «судових розслідувань» своїх справ»<sup>14</sup>.

## 5. Порушення права на свободу у справах, пов'язаних з екстрадицією та депортацією

У 2016 році можна спостерігати численні випадки порушення права на свободу іноземних громадян, щодо яких органами влади України були направлені запити про видачу (екстрадицію), а також іноземців, щодо яких розглядається питання про видворення з території України через заявлене незаконне перебування на території нашої держави.

Особливо показовим у цьому випадку є той факт, що більшість справ щодо екстрадиції стосуються видачі громадян Російської Федерації, зокрема, мешканців республік Північного Кавказу, які підозрюються у терористичній діяльності.

Положення КПК України не закріплюють обов'язку правоохоронних органів та судів України проводити дослідження доказів на користь обвинувачення проти осіб, щодо яких надані запити про видачу. Однак, під час винесення ухвал про обрання щодо цих осіб екстрадиційного арешту або відмови у скасуванні постанов про екстрадицію, суди у більшості випадків не приділяють достатньої уваги вивченню особистих обставин, які можуть унеможливити здійснення такої видачі. На необхідності здійснення перевірки, яка повинна забезпечити неможливість видачі людей до країни, де існує велика загроза порушення їхніх прав, також неодноразово наголошував у своїх рішеннях Європейський суд з прав людини.

Примітно в цьому випадку, що, незважаючи на офіційно визнану агресію Російської Федерації проти України, яка підтверджується в Резолюціях ПАРЄ<sup>15</sup>, українські органи влади продовжують задовольняти запити про видачу громадян цієї держави та поміщати їх під варту з метою подальшої видачі, обґрунтовуючи свої рішення запитами російської сторони, які найчастіше містять непідтверджені обвинувачення у здійсненні терористичної діяльності.

## Справа Аміни Бабаєвої

9 вересня 2016 року Аміна Бабаєва, громадянка РФ, прилетіла до міжнародного аеропорту «Харків» рейсом зі Стамбулу. При виході з літака одна зі стюардес стала супроводжувати її. Біля зони паспортного контролю Аміні запропонували пройти до службового приміщення прикордонної служби, де повідомили, що її не пропускають на територію України, оскільки в Туреччині її підозрюють у причетності до терористичної діяльності.

<sup>14</sup> Тебе не існує. Свавільні затримання, насильницькі зникнення та тортури на сході України // Amnesty International / Human Rights Watch [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/ukraine0716ukrweb\\_3.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/ukraine0716ukrweb_3.pdf)

<sup>15</sup> Резолюція ПАРЄ щодо України: Повний текст // Главком [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://glavcom.ua/news/rezolyuciya-parje-shchodo-ukrajini-povniy-tekst-377488.html>

Про факт затримання Аміна повідомила своїй подрузі Юлії, яка зустрічала її в аеропорту. Дізнавшись, що подругу утримують прикордонники, Юлія звернулася до Харківської правозахисної групи для одержання правової допомоги.

У той же день адвокат ХПГ прибув до аеропорту та уклав з Юлією договір про надання правової допомоги, після чого попросив прикордонників надати йому конфіденційне побачення з Аміною, але дістав відмову.

Наступного дня адвокат знову приїхав в аеропорт, щоб побачитися з Аміною, але прикордонники знову йому відмовили. Вони посилалися на те, що Аміна не перетинала державного кордону України і перебуває у приміщенні, яке належить аеропорту і використовується службою безпеки польотів. З цієї причини вони нібито не мають повноважень когось туди допускати. Проте співробітники служби безпеки польотів повідомили адвокатові, що Аміна дійсно перебуває у приміщенні аеропорту в транзитній зоні, але під наглядом прикордонника, отже, надати можливість спілкуватися з нею можуть лише прикордонники.

Адвокат звернувся по допомогу в допуску до особи, що утримується у Харківському аеропорту, до регіонального представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у Харківській області Валентини Вельцен, яка прибула туди, маючи всі повноваження для відвідування будь-якого місця несвободи і спілкування з особою, що утримується в такому місці.

11 серпня Аміну звільнили, але прикордонники не хотіли повертати їй закордонного паспорта громадянки РФ, посилаючись на те, що його вилучила інша зміна, по акту він не передавався, отже, повернути паспорт вони не можуть. Адвокат викликав патрульну службу поліції, і нарешті паспорт Аміні повернули.

12 вересня Аміна разом із Юлеєю приїхала до одного з відділів міграційної служби, що на вулиці 23 серпня, 13а, з метою подати заяву про визнання її біженцем.

Працівники міграційної служби заявили, що відмовляють Аміні в оформленні документів для вирішення питань щодо визнання біженцем і надали їй відповідний документ. При цьому їй не повернули паспорта і попросили зачекати 10 хвилин у коридорі.

Робочий день відділу міграційної служби (до 18:00) вже давно закінчився, було близько дев'ятнадцятої години, але у відділі залишалися майже всі працівники. У цей час у приміщенні відділу з'явилися 6 чи 7 молодих чоловіків. Побачивши одного з них, Аміна злякалась і затремтіла від страху: це був той чоловік, якого два дні тому прикордонники пропустили до приміщення харківського аеропорту, де дівчину утримували протягом двох діб, він опитував її і переглядав особисту кореспонденцію в її телефоні і планшеті. Цей чоловік сказав Аміні пройти з ними ніби для того, щоб поспілкуватися в одному з кабінетів в іншому крилі приміщення, проте Аміна відмовилась. Юлія порадила Аміні зробити так, як її просять, але водночас зателефонувала адвокатові і передала слухавку Аміні. Адвокат порадив Аміні ні з ким не спілкуватися до його приїзду і нікуди ні з ким не йти. Раптом невідомі схопили Аміну і силоміць вивели її на вулицю, як виявилось, у приміщенні відділу був запасний вихід.

Юлія кинулася захищати подругу, прорвалася через кордон молодиків на вулицю і побачила, як Аміну тягнуть до легкового автомобіля і заштовхують всередину. Юлію зупинили біля виходу, вона не змогла допомогти дівчині. Адвокат повідомив про викрадення людини і викликав поліцію на місце викрадення – до приміщення міграційної служби, звідки викрали Аміну.

Після цього адвокат прибув до управління СБУ в Харківській області, щоб провести конфіденційне побачення з Аміною. Йому довелося викликати екіпаж патрульної поліції, оскільки з ним ніхто не хотів розмовляти і він не міг подати заяву про надання йому побачення з Аміною.

Адвокат подав заяву про надання йому побачення старшому слідчому управління СБУ, яка прийняла його заяву, але не зробила відповідної позначки, зсилаючись на те, що вона – не працівник канцелярії, і законодавством не передбачено, що вона повинна розписуватися за приймання заяви.

Після цього адвокат звернувся до патрульних поліцейських, щоб вони викликали слідчо-оперативну групу у зв'язку з викраденням людини. Поліцейські надали Юлії можливість повідомити про викрадення



Аміні. Через деякий час до приміщення управління СБУ прибула слідчо-оперативна група поліції, вони опитали Юлію і Максименка, запросили їх до Шевченківського відділення поліції для складання відповідних документів.

У Шевченківському відділенні Холодногірського ВП ГУ НП у Харківській області було подано заяву про кримінальне правопорушення – викрадення людини, при цьому адвокат зазначив про необхідні дії для встановлення особи співробітника управління СБУ, причетного до викрадення Аміні.

Після цього телефон Аміні декілька разів був на зв'язку, але на дзвінки адвоката вона не відповідала.

Через деякий час прес-служба СБУ повідомила про те, що А.Бабаєва добровільно залишила територію України, що непрямо підтверджує факт їхньої причетності до подій зі зникненням Аміні.

Пізніше стало відомо, що А. Бабаєва була доставлена співробітниками СБУ до одного з автомобільних пунктів пропуску з РФ у Харківській області та, фактично, видворена з України.

Окремої уваги заслуговує неправильне зарахування судами України строків тримання під вартою на підставі екстрадиційного арешту.

Незважаючи на пряму вказівку у ч. 6 ст. 584 КПК про те, що строки тримання особи під вартою та порядок їх продовження визначаються цим Кодексом, суди, розглядаючи питання щодо продовження тримання під вартою, ігнорують норми ч. 2 ст. 197 КПК, згідно з якою строк тримання під вартою обчислюється з моменту взяття під варту, а якщо взяттю під варту передувало затримання підозрюваного, обвинуваченого, – з моменту затримання.

Зокрема суди не зараховують до сукупного строку тривалість перебування під вартою на підставі тимчасового арешту, застосованого в порядку ст. 583 КПК.

Зазначене порушення можна прослідкувати на прикладі справи пана М. І., громадянина РФ. Пан М. І. був затриманий 17.01.2016 року працівниками Запорізького управління Служби безпеки України. Правоохоронні органи Російської Федерації звинувачують пана М. І. в участі у збройному формуванні на території іноземної держави, не передбаченому законодавством цієї держави, з метою, що суперечить інтересам Російської Федерації. 19.01.2016 року за відповідним клопотанням прокуратури Запорізької області, слідчим суддею Жовтневого районного суду м. Запоріжжя винесено ухвалу про застосування до пана М. І. тимчасового арешту строком до 26.02.2016 року.

25.02.2016 року прокуратура подала до суду клопотання про подальше тримання пана М. І. під вартою. Після цього суди декілька разів продовжували строк тримання під вартою пана М. І. Виходячи з положень ст. 197 КПК, строк тримання пана М. І. під вартою мав закінчитися 17.01.2017 року.

Однак 19.12.2016 року суд виніс ухвалу, в якій, попри зазначені норми закону, вказав, що сорокаденний строк тимчасового арешту не зараховується у загальний строк тримання під вартою, порушивши цим принцип допустимості позбавлення волі лише на підставах, встановлених законом.

Окрім цього, неможливо залишити поза увагою справи іноземців, які на законних підставах перебувають на території України, а їх незаконно утримують у приміщеннях прикордонної служби за відсутності будь-якого процесуального рішення про позбавлення свободи.

## Справа громадянина Сьєрра-Леоне

До ГО «Харківська правозахисна група» звернувся громадянин Сьєрра-Леоне пан Т., він прибув наприкінці листопада 2016 року авіарейсом Стамбул-Харків у міжнародний аеропорт «Харків» (далі – аеропорт), проте на територію України його не пропустили співробітники Державної прикордонної служби (далі – ДПРС) під час здійснення прикордонного контролю.

З того часу пан Т. утримувався у приміщенні співробітниками ДПРС, ймовірно, тому, що його призначено для тимчасового тримання затриманих осіб.

У п'ятницю (02.12.2016 р.) приблизно о 19:30 адвокат, з якою ГО ХПГ уклала договір про надання правової допомоги пану Т., намагалась отримати можливість провести з ним побачення, але праців-

ники ДПРС не допустили адвоката до пана Т., посилаючись на необхідність отримання дозволу служби авіаційної безпеки.

О 22:00 після виходу пасажирів з режимної зони аеропорту по прибутті авіарейсу, адвокат знову приїхала в аеропорт для побачення з паном Т., але їй у присутності керівника зміни співробітників авіаційної безпеки працівники ДПРС знову відмовили в допуску до нього, посилаючись на те, що для цього потрібна перепустка служби авіаційної безпеки, яку можна отримати лише у робочі дні з 8:00 до 17:00. Адвокат викликала наряд патрульної служби поліції і подала заяву про перевищення повноважень співробітниками ДПРС.

05.12.2016 р. приблизно о 12:00 адвокат утретє приїхала до аеропорту для побачення з паном Т., але їй повідомили, що треба приїхати пізніше, до того ж, спочатку заплатити за вхід до режимної зони аеропорту (180 грн.)

Того ж дня, 05.12.2016 р., приблизно о 15:30 адвокат у четверте прибула до аеропорту. Співробітники служби авіаційної безпеки пропустили її та провели до зони прикордонного контролю, проте працівники ДПРС і цього разу відмовили адвокату в допуску, через що адвокат знову викликала патрульну службу, втім, безрезультатно.

Крім того, як повідомив у телефонній розмові пан Т., який не володіє російською і українською мовами, йому давали якусь їжу один раз на добу, що цілком очевидно не відповідає правилам тримання осіб у місцях тимчасового тримання.

Адвокат звернулася до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і просила вжити заходів для припинення порушення прав громадянина Сьєрра-Леоне пана Т.

Пан Т. був звільнений лише 7 грудня 2016 року після звернення до голови Державної міграційної служби, провівши більше двох тижнів у місці несвободи за відсутності будь-яких правових підстав.

Незареєстроване тримання іноземних громадян у місцях несвободи також зафіксовано у справах двох громадян Таджикистану.

14.07.2016 року у Харкові пана А. А. та пана А. С. затримали за місцем їхнього тимчасового проживання працівники правоохоронних органів України, які не представились. Після затримання їх доставили до невідомої будівлі. Під час перебування в цьому приміщенні до затриманих двічі застосували незаконне фізичне насильство з метою з'ясування обставин їхньої причетності до терористичної організації «ІДІЛ». Також під час з'ясування обставин пана А. А. та пана А. С. сфотографували на фоні прапора «ІДІЛ» та попередили – якщо вони розповідатимуть про тортури, то ці фото направлять до Республіки Таджикистан. У цьому невідомому приміщенні їх утримували до 21.07.2016 року, після чого доставили до суду, де було розглянуто питання про видворення їх із території України.

## Висновки та рекомендації

1. Внести зміни до ст. 331 КПК України, які зобов'язують суди переглядати доцільність продовження строку тримання обвинувачених під вартою одразу після надходження обвинувального акту від прокурора.

2. Розглянути можливість внесення змін до ч. 5 ст. 176 КПК, які б давали змогу застосовувати альтернативні запобіжні заходи, не пов'язані із позбавленням свободи, незалежно від характеру обвинувачення.

3. Ужити необхідних заходів для проведення належної підготовки слідчих суддів, які ухвалюють рішення про обрання запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, з метою забезпечення дотримання гарантій прав людини, що закріплені у КПК та практиці Європейського суду з прав людини.

4. Проводити належне розслідування випадків довільних та незаконних позбавлень свободи на території проведення антитерористичної операції, що вчиняються і представниками незаконних збройних формувань, і співробітниками правоохоронних органів, і військовослужбовцями України;

5. Провести переговори з представниками так званих «ДНР» та «ЛНР», а також Російської Федерації з метою забезпечення якомога швидшого визволення громадян України, які на цей час перебувають у полоні;

6. Під час вирішення питань про екстрадиційний арешт іноземних громадян забезпечити особливу увагу українських судів до особистих обставин людей, щодо яких були направлені запити про видачу, а також розглядали загальну ситуацію з дотриманням прав людини у державі, яка надала цей запит.

7. Під час розгляду судами питання про продовження тримання під вартою осіб, щодо яких прийнято рішення про екстрадицію, неухильно дотримуватися встановленої у КПК процедури обчислення строку тримання під вартою.



*Дуднік Інга,  
голова правління  
громадської організації  
«Територія успіху».*

*«Кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави,  
має право вільно пересуватися і вільно вибирати  
місце проживання в межах цієї території»*

*Ст.2. Протоколу N 4 до Конвенції про захист прав людини  
і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи,  
не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї,  
якій ратифіковано Україною в 1997 році*

## Свобода пересування і право на вибір місця проживання<sup>1</sup>

Відповідно до ст. 33 Конституції України, свобода пересування і право на вільний вибір місця проживання належать кожній людині, яка на законних підставах перебуває на території України, і включають у себе свободу пересування територією України, право на вільний вибір постійного чи тимчасового місця проживання на території України, право вільно залишати територію України, право громадянина України в будь-який час повернутися в Україну.

В 2016 році з одного боку було досягнуто певного прогресу в цьому питанні. Так, відповідно з принципом екстериторіальності стали надавати деякі адміністративні та соціальні послуги. А саме:

- свідоцтво про народження можна вже отримати за місцем народження дитини – прямо в пологовому будинку. В 2015 році це був пілотний проект, якій запроваджувався поступово в декількох областях, потім до нього підключились усі обласні центри. З 23 лютого 2016 року він перестав бути пілотним, до ініціативи стали підключатись пологові будинки районного рівня. За даними Міністерства юстиції, 22% свідоцтв про народження батьки отримують, не виходячи з медичного закладу.

- Задля державної реєстрації шлюбу жінкою та чоловіком особисто подається заява до органу державної реєстрації актів цивільного стану за їх вибором.

- Пацієнти можуть обрати сімейного лікаря не за місцем реєстрації місця проживання.

- Соціальні виплати (крім субсидії) можна оформити за місцем фактичного проживання, надавши довідку про те, що такі виплати за місцем реєстрації проживання не були отримані.

Але на жаль, це практично всі зміни.

Державну реєстрацію розірвання шлюбу подружжя, яке не має дітей, проводять відповідним органом державної реєстрації актів цивільного стану за місцем проживання подружжя або одного з них за їх заявою.

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції

Відповідно до ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», державна реєстрація проводиться незалежно від місця знаходження юридичної чи фізичної особи в межах Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, крім державної реєстрації на підставі документів, поданих в електронній формі, що проводиться незалежно від місця знаходження юридичної чи фізичної особи в межах України.

Державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, місцезнаходження/місцем проживання яких є територія Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також населені пункти, в яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населені пункти, що розташовані на лінії зіткнення в Донецькій та Луганській областях, здійснюється незалежно від їх місцезнаходження/місця проживання в межах України.

В системі реєстрації місця проживання також мало що змінилось. Відповідно до №888-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг" відбулась зміна суб'єкта надання адмінпослуг, у тому числі з реєстрації місця проживання та скасування талонів на реєстрацію. Але фактично система та процедури лишились ті ж самі. Відповідно до замірів витрат часу на отримання послуг, збільшились витрати часу клієнта на отримання цієї послуги з реєстрації місця проживання. Тепер цю послугу громадяни отримують або в ЦНАПах, або у реєстратора, якій знаходиться в ЖЕКу, або в територіальному підрозділі Державної міграційної служби. Фактично ЦНАП виконує функції збору документів, потім передає їх в територіальний підрозділ ДМС, який вже здійснює процедуру реєстрації місця проживання. Таким чином, людина фактично позбавлена можливість отримати послугу в день звернення. Ще складніша ситуація для осіб, які перебувають на військовому обліку. Залишається актуальним покарання за адміністративне правопорушення - проживання без паспорту чи без реєстрації місця проживання (ст. 197 КУпАП). Правда, з жовтня 2015 року в якості першого стягнення передбачено попередження, а вже в якості другого – штраф від 17 до 51 грн.

Закордонний паспорт можна отримати тільки за місцем реєстрації. Вклеїти фотографію в паспорт по досягненню особою 25 та 45-річного віку можливо тільки за місцем реєстрації. Обміняти паспорт, отримати новий замість втраченого / викраденого (крім біометричних паспортів) можна тільки за місцем реєстрації.

В 2015/2016 навчальному році по Україні масово створювали пропускний режим для відвідування шкіл як учнями, так і батьками. Учням заборонялось без дозволу класного керівника, медичної сестри або адміністрації школи покидати школу під час занять, приходити до школи в позаурочний час. Батьки теж не мали право зайти в школу. Яскравим тому прикладом є документ «Положення про організацію пропускового режиму і правила поведінки відвідувачів будівель загальноосвітніх шкіл I-III ступенів Борівського району Харківської області»<sup>2</sup>.

У зв'язку з тим, що частина території України окупована, виникає низка проблем по пересуванню територією країни. Серед документів, які необхідно оформити для перетину адміністративного кордону з Кримом громадянам, які не досягли 16-річного віку, потрібно мати:

- свідоцтво про народження;
- паспорт громадянина України для виїзду за кордон (закордонний паспорт тепер видається з самого народження) або ще чинний проїзний документ для виїзду дитини за кордон (отриманий до 1 квітня 2015 року) або паспорт громадянина України для виїзду за кордон з відомостями про дитину у віці від 5 до 18 років з вклеєною фотографією;

<sup>2</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://shschool.at.ua/publ/pro\\_zaboronu\\_perebuvannja\\_v\\_shkoli\\_storonnikh\\_osib\\_pid\\_chas\\_navchalno\\_vikhovnogo\\_procesu/1-1-0-167](http://shschool.at.ua/publ/pro_zaboronu_perebuvannja_v_shkoli_storonnikh_osib_pid_chas_navchalno_vikhovnogo_procesu/1-1-0-167)



- у разі переміщення дитини в супроводі інших осіб, які не є батьками, усиновителями, опікунами, піклувальниками або іншими законними представниками, необхідно мати нотаріально завірений дозвіл обох батьків на ввезення дитини в Крим і її вивезення на материкову частину України.

У разі в'їзду на територію Криму одного з батьків разом з дитиною необхідний нотаріально завірений дозвіл другого з батьків на ввезення дитини в Крим.

Відповідно до ст. 9 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>3</sup> будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, створеними, обраними чи призначеними у порядку, не передбаченому законом, є недійсним і не створює правових наслідків. Тож для виїзду дитини, яка не досягла 16-річного віку, з території Криму оформлюється нотаріально завірений дозвіл на виїзд дитини. З таким документом дитина безперешкодно потрапляє на територію України. Але виїхати в анексований Крим вона вже не може, бо дозвіл не має юридичної сили. Тож ситуація кожного разу вирішується в «ручному» режимі.

Порушує право на вільне пересування і тимчасовий порядок здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів і вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей<sup>4</sup>, затверджений наказом керівника Антитерористичної операції. По-перше, будь-яке обмеження прав і свобод, в тому числі і на вільне пересування, може бути обмежено тільки законом, а не підзаконним актом. В'їзд на неконтрольовану територію та виїзд з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) здійснюється за умови пред'явлення паспортних документів, що посвідчують особу, та дозволу. Дозвіл на перетин лінії розмежування видається у вичерпному переліку випадків. А саме:

1) проживання на неконтрольованій (контрольованій) території особи, яка намагається виїхати на цю територію, або її близьких родичів чи членів сім'ї, що підтверджується документами, виданими уповноваженими державними органами України;

2) розташування на неконтрольованій (контрольованій) території місця поховання близьких родичів або членів сім'ї, що підтверджується відповідними документами;

3) смерті близьких родичів або членів сім'ї на неконтрольованій (контрольованій) території, що підтверджується відповідними документами;

4) наявності права власності на об'єкти нерухомості, які знаходяться на неконтрольованій (контрольованій) території;

5) необхідності участі у забезпеченні національних інтересів України з метою мирного врегулювання конфлікту чи з гуманітарних питань;

6) необхідності виконання дипломатичних та консульських функцій, в тому числі в рамках діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна (виключно за клопотанням або погодженням з МЗС).

7) необхідності виконання функцій в рамках діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна (виключно за клопотанням або погодженням з МЗС);

8) здійснення поїздок на неконтрольовану (контрольовану) територію (трудова діяльність, навчання, наукова діяльність, культурна або релігійна мета, оздоровлення, супровід дитини до загальноосвітніх чи дошкільних навчальних закладів, тощо).

16 листопада 2016 року на засіданні Уряду були внесені зміни в Положення про головного державного соціального інспектора і державного соціального інспектора. Дане положення було розроблено в зв'язку з Постановою від 8 червня 2016 р. № 365 "Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам". Дана Постанова надає право соціальним інспекторам перевіряти місце фактичного проживання внутрішньо переміщеної особи, а на внутрішньо переміщених осіб на-

<sup>3</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

<sup>4</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63768.html>

кладає обов'язок у десятиденний строк письмово повідомляти про зміну фактичного місця проживання/перебування структурний підрозділ з питань соціального захисту населення за новим фактичним місцем проживання/перебування, а також про наслідки невиконання такого обов'язку. У разі відсутності внутрішньо переміщеної особи за фактичним місцем проживання/перебування представник структурного підрозділу з питань соціального захисту населення робить відповідний запис в акті обстеження матеріально-побутових умов сім'ї та надає внутрішньо переміщеній особі письмове повідомлення про необхідність протягом трьох робочих днів з дати складення акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї з'явитися до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення для проходження фізичної ідентифікації. Відсутність вимушено переселеної особи за місцем реєстрації є підставою для скасування соціальних виплат.

### Рекомендації

1. Реформування законодавства в сфері реєстрації місця проживання осіб потребує прискорення.
2. Реєстрація місця проживання має мати заявний характер.
3. Необхідно розглянути питання про розширення підстав для реєстрації місця проживання.
4. Необхідно провести ревізію законодавства з метою усунення залежності можливості реалізації прав від місця реєстрації.
5. Потребує спрощення процедура скасування реєстрації в приватних помешканнях за бажанням власника у разі відсутності чинних договорів оренди цього приміщення.
6. Правила перетину адміністративного кордону з Автономною Республікою Крим та лінії перетину потрібно привести у відповідність до вимог законодавства України.
7. Потрібно скасувати практику верифікації соціальних послуг та обмеження вимушено переміщених осіб в свободі пересування.
8. Потрібно скасовувати рішення адміністрації навчальних закладів, управлінь освіти щодо створення пропускового режиму в навчальних закладах.



**Овчаренко  
Олена Миколаївна,**  
кандидат  
юридичних наук,  
доцент кафедри  
організації судових  
та правоохоронних  
органів Національного  
юридичного  
університету  
ім. Ярослава Мудрого

## Проблеми забезпечення права на справедливий суд

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОСУДДЯ: НОВІ ПІДХОДИ Й НОВІ ВИКЛИКИ.** 2016 рік ознаменувався низкою важливих рішень, ухвалених європейськими інституціями у галузі забезпечення права на справедливий суд.

13 квітня 2016 р. на 1253-му засіданні заступників міністрів Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив **План дій щодо РЄ щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади.** Його метою є визначення способів спрямування й підтримки держав-членів з боку РЄ на шляху здійснення заходів, необхідних для посилення незалежності та неупередженості судової влади. У Плані запропоновано здійснити захист і посилення судової влади в її взаємовідносинах з виконавчою та законодавчою гілками влади шляхом вжиття заходів з метою: (а) забезпечення незалежної та ефективної роботи судових рад, якщо вони існують, зокрема шляхом вжиття заходів, спрямованих на деполітизацію процесу обрання чи призначення суддів; (б) забезпечення належної участі судової гілки влади в обранні, призначенні та підвищенні суддів на посаді з обмеженням надмірного втручання в цей процес з боку виконавчої влади або парламенту; (в) обмеження надмірного втручання виконавчої влади або парламенту щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності або звільнення з посади, зокрема через дисциплінарні комітети судових рад або інші відповідні органи суддівського самоврядування, які повинні бути повністю вільними від політичного або іншого впливу і видаватися такими; (г) забезпечення того, що представники виконавчої та законодавчої гілок влади поважають авторитет судової влади і утримуються від неналежної, необ'єктивної або такої, що має виключно політичну мотивацію, публічної критики окремих суддів та їхніх рішень, а також судової влади загалом; (д) забезпечення того, що повсякденне управління судами здійснюється в ефективний і обґрунтований спосіб на основі правових норм і без неналежного втручання з боку виконавчої та законодавчої гілок влади<sup>2</sup>.

**Венеціанська комісія надала відповідь на запитання: чи може суддя нести особисту відповідальність за рішення, винесені на національному рівні, які стали предметом скарги до Європейського суду з прав людини,** за наслідками якої було встановлене порушення Європейської конвенції з прав людини державою, або ухвалене дружнє врегулювання або надана одностороння декларація – без фактичного встановлення вини національним судом проти цього

<sup>1</sup> Текст публікується у авторській редакції

<sup>2</sup> План дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки [Електронний ресурс] : док. ухвалений Ком. Міністрів Ради Європи 21 січ. 2015 р. // Вища кваліфікаційна комісія суддів України. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/Action%20Plan%20for%20Ukraine%202015-2017%20UKR.pdf> (дата звернення: 25.06.2015). – Назва з екрана.

судді. На думку цього поважного європейського органу, коли Євросуд визнає порушення Конвенції, з цього не обов'язково випливає, що судді на національному рівні відповідають за це в першу чергу і повинні бути піддані критиці виключно через їх тлумачення і застосування закону. *“Відповідальність без індивідуальної вини, доведеної судовим вироком, перешкоджає професійній свободі суддів інтерпретувати закон, оцінювати факти і зважувати докази в справах, як визнано європейськими стандартами. Відповідно до цих стандартів, помилкові рішення повинні бути оскаржені через апеляційний процес, а не шляхом визнання суддів відповідальними, якщо тільки помилка не відбувається через злий умисел або грубу недбалість з боку судді... Відповідальність суддів, спричинена негативним рішенням Європейського суду з прав людини, повинна ґрунтуватися виключно на висновку національного суду про наявність умислу або грубої небіласті в діях судді. Рішення Європейського суду з прав людини не може використовуватися як єдина підстава для відповідальності судді. Загалом, судді не повинні нести відповідальність за регресним позовом за виконання ними своїх функцій з відправлення правосуддя згідно з професійними стандартами, встановленими законом (функціональний імунітет). Виявлення Європейським судом з прав людини порушення Конвенції про захист прав та основоположних свобод не обов'язково означає, що судді на національному рівні можуть піддаватися критиці за їх тлумачення та застосування закону (тобто порушення можуть впливати із системних недоліків у державах-членах, наприклад надмірно тривалості провадження, коли особисту відповідальність неможливо встановити)», - говорить у висновку<sup>3</sup>.*

12 жовтня 2016 р. **Парламентська асамблея Ради Європи** прийняла дві резолюції по Україні, в яких російсько-українська війна називається «російською агресією» і міститься заклик до РФ вивести свої війська з Донбасу. Зокрема, у резолюціях констатуються масові порушення прав людини у Криму, а також у самопроголошених «республіках Донецька і Луганська» («ДНР» та «ЛНР»), які ПАРЄ не визнає легітимними суб'єктами міжнародного права; визнається військова присутність РФ у Криму; вказується, що РФ де-факто здійснює контроль над територіями «ДНР» і «ЛНР» і, в силу цієї обставини, несе відповідальність за захист місцевого населення; підкреслюється невиконання обома сторонами конфлікту Мінських угод.

*ПАРЄ закликала Україну вжити низки заходів у сфері забезпечення прав та основоположних свобод жертв конфлікту, зокрема:*

- ефективно розслідувати всі випадки серйозних порушень прав людини, імовірно скоєних у всіх районах, що знаходяться під їх ефективним контролем;
- залучити осіб, винних у цих порушеннях, до відповідальності, тим самим перешкоджаючи будь-яким іншим подібним порушенням у майбутньому;
- надати максимально можливу компенсацію жертвам цих порушень;
- приєднатися до Римського статуту МКС;
- повністю виконати мінські угоди;
- спростити, наскільки це можливо, повсякденне життя жителів непідконтрольних територій і переміщених осіб з цих районів за рахунок скорочення адміністративних процедур щодо доступу до виплати пенсій і соціальної допомоги та сприяння доступу жителів до правосуддя шляхом належного оснащення і кадрового забезпечення судів в районах, підконтрольних уряду, чия юрисдикція була поширена на непідконтрольні території;
- регулярно переглядати і зважувати рішення України про відхилення від виконання Міжнародної конвенції з громадянських і політичних прав, а також Європейської конвенції з прав людини, виходячи з принципів необхідності, пропорційності і недискримінації<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> ВК висловила щодо відповідальності судді за свої рішення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/124250-venecianska\\_komisiya\\_vislovilas\\_schodo\\_vidpovidalnosti\\_suddi.html](http://zib.com.ua/ua/124250-venecianska_komisiya_vislovilas_schodo_vidpovidalnosti_suddi.html). – Заголовок з екрану.

<sup>4</sup> «Політичні наслідки російської агресії в Україні» і «Засоби правового захисту у випадках порушень прав людини на окупованих українських територіях, непідконтрольних українській владі»: Резолюції ПАРЄ від 12 жовтня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://news.liga.net/ua/news/politics/13142631-storichna\\_rezolyuts\\_ia\\_par\\_po\\_ros\\_povniy\\_tekst.htm](http://news.liga.net/ua/news/politics/13142631-storichna_rezolyuts_ia_par_po_ros_povniy_tekst.htm). – Заголовок з екрану.

10 листопада 2016 р. *Консультативна рада європейських суддів* затвердила Висновок № 19 (2016) *«Про роль голів судів»*, присвячений аналізу правового статусу очільників судових установ. У документі визначено роль і повноваження голів судів, порядок їх виборів, строки перебування на посаді, звільнення з посади, правовий статус Голови Верховного Суду. Зокрема, висновок окреслює такі повноваження голів судів: представництво суду та своїх колег-суддів; забезпечення ефективного функціонування суду та, у такий спосіб, удосконалення служби суду суспільству; здійснення юрисдикційних повноважень (п. 6). Здійснюючи свої повноваження, голова суду захищає незалежність та безсторонність суду в цілому та кожного з суддів, а також діє повсякчасно як охоронець цих цінностей та принципів (пп. 6, 7). Якщо голови судів наділені повноваженнями щодо збору інформації та оцінки роботи відповідного суду й індивідуальних суддів, відповідні прозорі правові запобіжники мають бути визначені, щоб забезпечити безсторонність та об'єктивність такої оцінки (п. 22). Також підкреслюється, що голови судів повинні забезпечувати найкраще адміністрування правосуддя (п. 24) й ніколи не мають вдаватись до дій чи вчинків, які можуть бути загрозою суддівським незалежності та безсторонності (п. 25)<sup>5</sup>.

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ І УКРАЇНА У 2016 РОЦІ.** Останні декілька років Україна стає традиційним лідером з-поміж країн-членів Ради Європи щодо кількості поданих скарг до Європейського суду з прав людини. Цей Суд, який формально не належить до судової системи України, сприймається українцями як важливий інструмент захисту своїх особистих прав і свобод.

Так, за даними видання «Українська правда», у 2016 р. наша країна опинилася на другому місці після Італії за кількістю поданих заяв і скарг. Протягом 2016 р. Євросуд виніс **70 рішень**, в яких Україна визнається винною у порушенні принаймні однієї зі статей конвенції, що не є найвищим показником (щодо Росії винесено 222 таких рішення, щодо Туреччини – 77, Румунії – 71). В частині з цих рішень об'єднані справи кількох заявників. Натомість, у значно більшій кількості випадків Україна визнала свою вину і виплатила запитану заявником суму у відповідності до механізму *односторонньої декларації*. За рік таким чином вирішено **482 скарги**, що є вкрай високим показником. Також Україна активно використовувала механізм *дружнього вирішення суперечки*, в рамках якого Київ узгоджує із заявником іншу суму компенсації, а заявник – знімає претензії до держави. Цей механізм також застосовується лише у випадках, коли держава знає, що порушила конвенцію і точно програє справу, однак юридично – не визнає порушення. Виплати від України за скаргами, поданими раніше до ЄСПЛ, у 2016 році мають отримати більше **1000** українських заявників<sup>6</sup>.

Чи не найчисельнішою категорією скарг, які подаються українцями до Страсбурзького Суду, є справи, які стосуються анексії Криму та збройного конфлікту на Донбасі, починаючи з березня 2014 року. Станом на початок 2017 р. громадяни України подали **3 619** індивідуальних скарг проти Росії в Європейський суд з прав людини<sup>7</sup>. Деякі з цих скарги подані також проти України або проти обох держав. У своїх позовах Україна звинувачує Російську Федерацію у порушенні численних прав людини. Зокрема, йдеться про грубе порушення положень статей 2 (право на життя), 3 (заборона тортур і негуманного ставлення), 5 (право на свободу і безпеку), 6 (право на чесний судовий процес), 8 (право на приватне життя), 9 (право на свободу віросповідання), 10 (право на свободу висловлення думок), 11 (право на свободу зібрань та зборів), 13 (право на ефективний засіб правового захисту), 14 (право на заборону від дискримінації) Європейської конвенції (Конвенція про захист прав і основних свобод людини) та статей 1 протоколу 1 (захист власності) та статей 2 протоколу 4 (свобода

<sup>5</sup> Висновок № 19 (2016) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питань «Про роль голів судів» [Електронний ресурс] // Вища кваліфікаційна комісія суддів України. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/vys7.pdf>. – Назва з екрана.

<sup>6</sup> За рік Україна програла або визнала поразку у більше ніж 1000 справах в ЄСПЛ [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2017/01/26/7060732/>. – Заголовок з екрана.

<sup>7</sup> ЄСПЛ розглядає 3619 скарг проти Києва через українсько-російський конфлікт [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/01/26/7060709/>. – Заголовок з екрана.



пересувань) Конвенції. У більш ніж 175-ти вказаних справах були застосовані тимчасові заходи (які, на думку Євросуду, доцільно вжити в інтересах сторін чи в інтересах належного здійснення провадження у справі) на підставі Правила 39 Регламенту Суду, за якими відповідний Уряд – Росії або України, зобов'язали поважати права людей, позбавлених свободи, або тих, які вважаються зниклими без вісті.

5 липня 2016 р. Європейський суд з прав людини по одній зі справ, пов'язаних зі збройним конфліктом в Україні, прийняв ухвалу щодо неприйнятності заяви через брак доказів, поданих заявниками (справа Лісний та інші проти України та Росії). Цю заяву подали три українці щодо обстрілу їх домівок під час військових дій, які почалися у квітні 2014 р. Серед доказів заявники подали лише свої паспорти із пропискою, не надавши жодних інших підтверджень пошкодженню свого майна. Незважаючи на те, що Суд за деяких обставин досить лояльно відноситься до зміни наведення доказів під час збройних конфліктів, апелянтам вказали, що оскільки вони не доклали належних зусиль для збору доказів на користь своїх позовів, останні були приречені до невдачі.

**НОВЕЛИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ.** Два окремих розділи КУ присвячені безпосередньому регламентуванню організації судової влади – розд. VIII «Правосуддя» і розд. XII «Конституційний Суд України». 2 червня 2016 р. був ухвалений Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який став логічним продовженням судової реформи. Нова редакція Основного Закону набула чинності 30 вересня 2016 р.

У розд. VIII нової редакції Основного Закону закладені основні підвалини організації судової системи (територіальність, інстанційність, спеціалізація, єдність, поширення судової юрисдикції на всі правовідносини, що виникають у державі, обов'язковість судових рішень), її ланки (місцеві, апеляційні суди, Верховний Суд України, підсистеми спеціалізованих судів), основи статусу суддів (незалежність, недоторканність, незмінюваність, вимоги до професійних суддів, основні засади процедури їх призначення, підстави звільнення суддів з посад та припинення їх повноважень), державне фінансування органів судової влади, повноваження і склад Вищої ради правосуддя як органу, який є відповідальним за забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та висококваліфікованого суддівського корпусу, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

До конституційних гарантій суддівської діяльності слід віднести: гарантування незалежності й недоторканності судді Конституцією і законами України (ч. 1 ст. 126); імунітет судді, що виражається в особливому порядку затримання й арешту судді (ч. 3 ст. 126 КУ); заборону будь-якого впливу на суддів (ч. 2 ст. 126 КУ); захист професійних інтересів (ст. 130-1 КУ); виключення можливості відповідальності судді за ухвалені ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (ч. 4 ст. 126 КУ); безстрокове призначення судді Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом, на конкурсних засадах (ч. 1 ст. 128 КУ); гарантування державою фінансування й належних умов для функціонування судів і діяльності суддів (ч. 1 ст. 130 КУ); притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у неповазі до суду й судді (ч. 5 ст. 129 КУ); забезпечення державою особистої безпеки суддів і їх сімей (ч. 8 ст. 126 КУ); обов'язковість судового рішення (ст. 129-1 КУ); здійснення суддівського самоврядування для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів (ч. 2 ст. 130 КУ). Відповідно до ч. 2 ст. 130 Основного Закону розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій.

Основні новації конституційної реформи у галузі судоустрою зводяться до наступного:

- можливість визначення обов'язкового досудового порядку урегулювання спору законом (ч. 4 ст. 124 КУ);
- участь народу у відправленні правосуддя виключно у формі суду присяжних (ч. 5 ст. 124 КУ);
- право України визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду (ч. 6 ст. 124 КУ);

- новий порядок утворення, реорганізації й ліквідації суду виключно законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя (ч. 2 ст. 125 КУ);
- безстрокове призначення суддів Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя за результатами конкурсного добору (ч. 1, 2 ст. 128 КУ);
- звуження суддівського імунітету: «Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину» (ч. 3 ст. 126 КУ);
- заборона притягнення судді до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (ч. 4 ст. 126 КУ);
- нові підстави звільнення судді та припинення його повноважень (ч. 6 і 7 ст. 126 КУ);
- обов'язковість судового рішення (ст. 129-1 КУ);
- реорганізація Вищої ради юстиції у Вищу раду правосуддя зі значним розширенням її повноважень (ст. 130 КУ). Відповідно до нових повноважень Рада:
  - забезпечує здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді;
  - утворює органи для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів;
  - ухвалює рішення про звільнення судді з посади;
  - надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом;
  - ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя;
  - вживає заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів;
  - ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого, рішення про відрадження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації;
  - погоджує кількість суддів у суді;
  - затверджує Положення про Єдину судову інформаційну (автоматизовану) систему, Положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальні управління, Положення про Службу судової охорони, Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень;
  - погоджує Типове положення про апарат суду, Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників;
  - надає обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судової структури і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судової структури і статусу суддів;
  - здійснює функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення своєї діяльності; бере участь у визначенні видатків Державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя;
  - затверджує за поданням Державної судової адміністрації України нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів;
  - погоджує в установленому порядку перерозподіл бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду;
  - призначає на посаду та звільняє з посади Голову Державної судової адміністрації України, його заступників;
  - визначає за поданням Голови Державної судової адміністрації України граничну чисельність працівників Державної судової адміністрації України, у тому числі її територіальних управлінь (ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Розділ XII КУ визначає повноваження, склад і порядок формування Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, правовий статус суддів цього Суду. Так, судовою реформою 2016 р. змінено повноваження цього Суду: виключено право Суду здійснювати офіційне тлумачення законів України й запроваджено інститут конституційної скарги. Відповідно до ст. 151-1 КУ КС України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. Суддям Конституційного Суду надано додаткові гарантії їх правового захисту, зокрема це:

- Конкурсні засади добору суддів КС України (ч. 3 ст. 148 КУ);
- Заборона впливу на суддю КС України у будь-який спосіб (ч. 2 ст. 149 КУ);
- Надання згоди на затримання або утримання під вартою чи арештом судді КС України до винесення обвинувального вироку судом виключно Конституційним Судом України, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (ч. 3 ст. 148 КУ);
- Заборона притягнення судді КС України за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (ч. 4 ст. 148 КУ);
- Заперечення особистої безпеки суддів КС України та членів їх сімей державою (ч. 5 ст. 148 КУ);
- Ухвалення рішення про звільнення з посади судді КС України Судом щонайменше двома третинами від його конституційного складу (ч. 3 ст. 149-1 КУ).

17 листопада 2016 р. група народних депутатів України (С. А. Алексєєв, Н. В. Агафонова, Л. О. Ємець та ін.) подала до парламенту проект Закону України «Про Конституційний Суд України» (реєстр. номер 5336-1), в якому визначаються підвалини організації й діяльності цього Суду в нових умовах. Наразі цей законопроект, взятий за основу профільним комітетом Верховної Ради України, очікує на своє ухвалення.

**ОСНОВНІ НОВАЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ»** від 2 червня 2016 р., що набув чинності 30 вересня 2016 р. зводяться до наступного:

- Повернення до трирівневої системи судоустрою, яка скрадатиметься із місцевих, апеляційних судів й Верховного Суду як найвищого судового органу; також діятимуть як суди першої інстанції два спеціалізованих суди – Вищий антикорупційний суд й Вищий суд з питань інтелектуальної власності; можливо, у майбутньому будуть створені антикорупційні суди на регіональному рівні;
- Нові кваліфікаційні вимоги до суддів, зокрема підвищення мінімального віку для кандидата на посаду судді до 30 років й мінімального стажу роботи у галузі права до 5-ти років;
- Реорганізацію судів загальної юрисдикції, зокрема конкурсний добір до нового Верховного Суду; Новий Верховний Суд має приступити до роботи кінця березня 2017 р. після призначення принаймні 65 суддів цього Суду. На посаду суддів найвищого судового органу вперше в історії незалежної України претендують не лише судді, а й науковці-правники та адвокати. У конкурсі, який проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів України, беруть участь 653 претенденти;
- Створення при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України Громадської ради доброчесності, яка складається з авторитетних представників громадськості й уповноважена надавати висновки щодо доброчесності кандидатів на посади суддів;
- Усі судді повинні пройти первинне кваліфікаційне оцінювання задля того, щоб підтвердити свій рівень компетентності, доброчесності і дотримання етичних стандартів; судді, що не пройдуть кваліфікаційне оцінювання, будуть звільнені;
- Нові обов'язки судді, зокрема обов'язок підтвердити законність джерела походження свого майна й щороку подавати декларації родинних зв'язків й доброчесності, а також електронну декларацію про доходи й витрати;

- Нові підстави для відповідальності судді, які у тому числі передбачають звільнення судді за вчинення істотного дисциплінарного проступку й порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна;
- Перерозподіл повноважень між органами суддівського самоврядування – Вищою радою правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України й Радою суддів України у бік зміцнення статусу Вищої ради правосуддя.
- Підвищення рівня фінансового забезпечення судів і суддів.

**РІВЕНЬ ДОВІРИ ДО СУДУ ТА РІВЕНЬ КОРУМПОВАНОСТІ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ.** Відповідно до даних Європейського соціального дослідження 2013 р. рівень довіри до судової системи в Україні за 5-бальною шкалою складав 2,1 бали<sup>8</sup>. Загальний рівень довіри до суду в 2013 р. в Україні, за даними Програми сталого розвитку ООН, оприлюдненими у 2016 р., складав не більше 16 %, що становив один із найнижчих показників у світі<sup>9</sup>. Національні опитування надають судовій гілці влади ще нижчий кредит довіри, що склав у цифрових значеннях 10 % у 2016 р.<sup>10</sup>.

Аналіз чисельних соціологічних досліджень щодо виміру легітимності вітчизняної Феміди надає змогу зробити два висновки:

По-перше, що жителі України, які самі стикалися з судами, зверталися до суду, оцінюють їх роботу набагато вище, ніж ті, хто ніколи не бував в судах, і формує свою думку на підставі негативної інформації в ЗМІ, заяв політиків і чуток про незаконність прийнятих судами рішень. Якщо у першій групі респондентів рівень довіри до судів коливається від 30 до 45 %, то у другій – ніколи не перевищує поріг у 10 %.

По-друге, рівень довіри до судової гілки влади на протязі останніх 10-ти років суттєво не підвищується й не знижується, коливаючись в районі 5-10 %. Такий висновок є досить невтішним для ініціаторів судової реформи і люстрації в судовій системі, адже означає, що *всі здійснені на протязі цього часу заходи не впливають на рівень сприйняття українцями вітчизняної гілки влади.*

Досить типовим для національного сприйняття судової системи є характеристика її як однієї з найбільш корумпованих сфер державного сектору. Такий висновок зумовлений причинами як суб'єктивного (негативне сприйняття суддів населенням), так і об'єктивного (прийнятність корупційних практик на рівні суспільної свідомості) характеру.

За даними НАБУ, за 2016 рік відомство, якому підслідні корупційні злочини, порушило кримінальні провадження стосовно 39-ти суддів. На початку 2017 р. НАБУ зареєструвало 11 кримінальних проваджень за результатами дослідження електронних декларацій суддів<sup>11</sup>.

Варто підкреслити, що аналіз даних попередніх років свідчить про невисокий рівень розкриття корупційних злочинів, вчинених суддями. У 2015 р. ВККС України задовольнила 90 подань Генерального прокурора України про відсторонення суддів, з яких 12 – за хабарництво. На початок 2017 р. лише 4 судді з даного переліку звільнені з підстав порушення присяги або набрання законної сили вироками щодо них, 1 подав у відставку, 1 знаходиться у розшуку, 2 знаходяться під слідством.

За даними світового рейтингу корумпованості країн, який щороку публікує міжнародна організація Transparency International, у 2016 р. Україні посіла 130-те місце. І хоча такий результат можна вважати певним прогресом порівняно з 2014 роком, коли Україна була на 142-й сходинці цього рейтингу, нашій країні треба докласти ще багато зусиль в сфері протидії корупції.

<sup>8</sup> Романюк Я. М.: інтерв'ю Голови Верховного Суду України тижневику «Юридичний вісник України» // Юрид. Вісн. України. – 2013. – 16 листоп. (№ 46).

<sup>9</sup> Shawnette Rochelle and Jay Loschky Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx>. - Заголовок з екрана.

<sup>10</sup> Дослідження проведено 26 травня – 20 червня 2016 р. компанією GFK Ukraine за сприяння проекту USAID «Справедливе правосуддя» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fair.org.ua/index.php/index/library/7>. – Заголовок з екрана.

<sup>11</sup> Коррупция-2016 в цифрах: как и с кем боролись [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/ukraine/korrupciya-2016-v-cifrah-kak-i-s-kem-borolis-787743.html>.

На фоні наведених даних не викликає подиву висловлені наприкінці 2016 р. пропозиції громадської організації «Всеукраїнська антикорупційна палата» створити «Велике журі правосуддя», яке буде «судити» суддів, підозрюваних в недоброчесності й корумпованості. До складу журі пропонується включити громадських активістів<sup>12</sup>. Безумовно, такий аналог «суду Лінча» знаходиться поза межами правового поля. У той же час 2016 рік став знаковим для судової системи в плані запровадження юридичних механізмів попередження й протидії корупції в судовій системі.

Відповідно до Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. рішенням РСУ від 4 лютого 2016 р.)<sup>13</sup> Рада суддів України здійснює контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів з метою попередження та запобігання виникненню конфлікту інтересів, а також його самостійного врегулювання суб'єктами конфлікту інтересів у такі основні способи:

- 1) підготовка, затвердження та своєчасне оновлення нормативно-правових актів щодо виявлення, розкриття, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів конфлікту інтересів,
- 2) інформування, роз'яснення та навчання суб'єктів конфлікту інтересів стосовно змісту нормативно-правових актів щодо конфлікту інтересів з метою підвищення їх здатності до самостійного виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів,
- 3) запровадження системи добровільного розкриття та реєстрації суб'єктами конфлікту інтересів переліку приватних інтересів, наявність яких може вплинути на об'єктивність та неупередженість під час прийняття рішень,
- 4) реєстрація, облік, розгляд та прийняття рішень за розглядом обов'язкових повідомлень про реальний або потенційний конфлікт інтересів в діяльності суб'єктів конфлікту інтересів, що надійшли відповідно до ч. 7 ст. 131 Закону України «Про судоустрій та статус суддів в Україні»,
- 5) реєстрація, облік, розгляд та прийняття рішень за зверненнями інших осіб з повідомленням про конфлікт інтересів у діяльності суб'єктів конфлікту інтересів,
- 6) регулярний моніторинг стану дотримання законодавства про конфлікт інтересів суб'єктами конфлікту інтересів,
- 7) за наявності належних підстав, звернення до компетентних органів щодо притягнення до відповідальності за порушення законодавства про врегулювання конфлікту інтересів,
- 8) інформування громадськості стосовно змісту нормативно-правових актів та рекомендацій щодо конфлікту інтересів, а також щодо діяльності Ради в сфері контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та його врегулювання,
- 9) підготовка та публікація Радою щорічного звіту на основі результатів своєї діяльності щодо контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та його врегулювання<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Судей рассудят: в Харькове создадут жури правосудия [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://kh.vgorode.ua/news/sobytyia/318510-sudei-rassudiat-v-kharkove-sozhdadut-zhuiry-pravosudyia>. – Заголовок з екрану.

<sup>13</sup> Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання, затв. рішенням РСУ від 4 лютого 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://od.arbitr.gov.ua/rsu/247142/>. – Заголовок з екрану.

<sup>14</sup> Можна навести такий приклад врегулювання конфлікту інтересів Радою суддів України. Згідно рішення зборів суддів Оржицького районного суду Полтавської області від 29 квітня 2015 року №17, Тетяну Грузман було обрано головою цього суду. Під час проведення зборів, на яких було присутні два судді – Грузман Т.В. та Гришко О.Я., суддя Тетяна Грузман проголосувала сама за себе на посаду голови суду чим, можливо, спричинила конфлікт інтересів. НАЗК звернулося до Ради суддів України з клопотанням про надання розяснення, чи немає у цій ситуації конфлікту інтересів. Рада суддів України не побачила порушень вимог статті 28 (запобігання та врегулювання конфлікту інтересів) Закону України «Про запобігання корупції» у діях судді Оржицького районного суду Полтавської області Тетяни Грузман під час проведення зборів суддів, де її було обрано головою цього суду, надавши наступні аргументи. Відповідно до статті 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції, що діяла на час проведення зборів суддів, голова місцевого суду та його заступник обирається на посаду строком на два роки, але не більше, як на строк повноважень судді, шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів, які працюють у відповідному суді. Відтак, суддя Тетяна Грузман використала своє право щодо таємного голосування під час обрання голови суду, бо згідно вимог чинного законодавства особа не несе ніякої відповідальності за своє волевиявлення під час таємного голосування.



У разі неможливості врегулювання конфлікту інтересів самостійно в порядку, передбаченому процесуальним законодавством, або іншим шляхом, суддя звертається до Ради з метою зовнішнього врегулювання конфлікту. Для зовнішнього врегулювання конфлікту інтересу суддів, Рада суддів України може ухвалити рішення про рекомендацію щодо:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення, не пов'язаних зі здійсненням правосуддя, чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) усунення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів Раді,
- 3) перегляду обсягу службових повноважень особи, не пов'язаних зі здійсненням правосуддя;
- 4) переведення особи на іншу посаду або в інший суд;
- 5) звільнення особи;
- 6) відкликання особи суб'єктом обрання (щодо членів ВККС України).

Отже, роль Ради суддів України в здійсненні контролю за додержанням вимог законодавства щодо регулювання конфлікту інтересів у діяльності судів полягає у таких аспектах: (а) здійснення превентивних заходів щодо запобігання конфлікту інтересів в судовій системі; (б) врегулювання конфлікту інтересів в судовій системі; (в) ініціювання питання про відповідальність судді у разі виявлення ознак правопорушення під час розгляду і вирішення питання про конфлікт інтересів у судовій системі.

Важливими новаціями у сфері протидії корупції для суддів стало подання ним декларацій доброчесності й родинних зв'язків, моніторинг способу життя судді й електронне декларування доходів.

Декларації доброчесності та родинних зав'язків суддів подаються ними щорічно до 1 лютого шляхом заповнення на офіційному веб-сайті ВККС України. Форми цих документів затверджує Комісія, вимоги до їх змісту чітко визначені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (статті 61, 62). Декларації є відкритими для загального доступу через оприлюднення їх на офіційному веб-сайті ВККС України. За відсутності доказів іншого відомості, подані суддею у деклараціях, вважаються достовірними.

Подання декларації доброчесності судді та декларації родинних зв'язків судді, а також забезпечення відповідності своїх витрат офіційно отримуваним доходам – невід'ємні обов'язки судді, порушення яких тягне дисциплінарну відповідальність, наслідком якої може бути звільнення судді з посади. Ще одним новим обов'язком судді є підтвердження законності джерела походження майна у зв'язку з проходженням кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарного провадження щодо судді, якщо обставини, що можуть мати наслідком притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, викликають сумнів у законності джерела походження майна або доброчесності поведінки судді (ст. 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). З метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам, органи, які здійснюють протидію корупції, проводять моніторинг способу життя судді. Відповідно до ст. 59 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» такий моніторинг може бути проведений на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя та в інших випадках, визначених законом. Органом, уповноваженим на проведення моніторингу, є Національне агентство з питань запобігання корупції. Результати моніторингу способу життя судді можуть також використовуватися для оцінки дотримання суддею правил суддівської етики й включається до суддівського дос'є.

Таємне голосування є однією з ознак демократичних виборів, яка покликана забезпечити безстороннє виявлення думки учасником голосування. Матеріали таємного голосування не можуть бути розповсюджені та оприлюднені, а тому і не можуть бути підставою притягнення до відповідальності, оскільки такі дії порушують принцип таємного голосування як такого. Щодо процедури голосування, то відповідно до пункту 3.24 Типового Положення про збори суддів судів загальної юрисдикції, затвердженого рішенням Ради суддів України від 16 квітня 2015 року №39 – матеріали таємного голосування опечатуються лічильною комісією на зборах суддів і долучаються до відповідного протоколу зборів суддів. Згідно з пунктом 5.16 зазначеного Положення – бюлетені для таємного голосування щодо обрання голови місцевого суду після зборів суддів поміщаються у конверт, опечатуються і приєднуються до протоколу зборів суддів.

Згідно вимог антикорупційного законодавства суддя повинен до 1 квітня кожного року подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Майнові декларації суддів підлягають обов'язковій повній перевірці у НАЗК. У 2016 р. відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 р.» від 15 березня 2016 р. № 1022-VIII усі судді подали свої майнові декларації в електронній формі з метою їх оприлюднення на офіційному сайті НАЗК.

**КАДРОВІ ПРОБЛЕМИ У СУДОВІЙ СИСТЕМІ.** За даними Ради суддів України станом на 2 грудня 2016 р. штатна чисельність суддів в судах України складає 7968, а фактично працює 6228 суддів. З них здійснювати правосуддя мають право 4937 — 62% від штатної чисельності. 13 суддів досягли граничного віку перебування на посаді, у 914 закінчився п'ятирічний строк повноважень, 26 суддів відсторонені від посад, 205 не прийняли присягу, 73 прикріплені до інших судів, 525 мають намір звільнитися з судової системи у відставку або за власним бажанням. Найбільш загрозлива ситуація склалася в апеляційних судах. З 1431 судді майже чверть — 331 особа має намір звільнитися (23%), а у загальних апеляційних судах цифра сягає 29%<sup>15</sup>.

На початок 2017 р. даними ВККС України<sup>16</sup> 4 місцевих судів загальної юрисдикції тимчасово не працюють через відсутність суддів, у 72 судах заповненість штатних посад суддів не перевищує 50 %, у 12 судах кількість суддів, які можуть здійснювати правосуддя, не перевищує показника 25% від фактичної чисельності (Харківський окружний адміністративний суд, Луганський окружний адміністративний суд, Каланчацький районний суд Херсонської області, Золочівський районний суд Львівської області, Мостиський районний суд Львівської області, Сколівський районний суд Львівської області, Менський районний суд Чернігівської області, Тернівський міський суд Дніпропетровської області, Рівненський окружний адміністративний суд, Мар'їнський районний Донецької області, Волочиський районний суд Хмельницької області, Нетішинський міський суд Хмельницької області). У Луганському окружному адміністративному суді з 28 суддів можуть здійснювати судочинство лише 5 суддів (18%). У Менському районному суді Чернігівської області з 5 суддів може здійснювати повноваження лише один суддя (20%). У Рівненському окружному адміністративному суді з 14 суддів можуть здійснювати повноваження лише 3 судді (21%). У Харківському окружному адміністративному суді з 38 суддів можуть здійснювати повноваження лише 8 суддів (21%). По одному судді можуть здійснювати правосуддя у 65 судах України, у 191 суді — по 2. Мешканці окремих регіонів України взагалі не мають доступу до правосуддя. У Магдалинівському районному суді Дніпропетровської області ця ситуація не вирішується з 01.03.2015 року<sup>17</sup>. Брак суддів негативно позначається як на якості, так і на оперативності відправлення правосуддя, що у цілому призводить до порушення права людини на справедливий суд.

Причин кадрового голоду в судах декілька: по-перше, у судовій системі близька 1000 суддів-п'ятирічок, у яких завершився строк повноважень, але яких Верховна Рада не обрала безстроково, оскільки вона не вирішувала ці питання більше двох років поспіль. Наразі вирішенням цього питання зайнялася

<sup>15</sup> Щодо кадрової ситуації, яка склалася у судах України: Рішення РСУ № 87 від 02.12.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<http://www.rsu.gov.ua/ua/events/risenna-rsu-no-87-vid-02122016-sodo-kadrovoi-situacii-aka-sklalasa-u-sudah-ukraini>. — Заголовок з екрана.

<sup>16</sup> Список судів, в яких кількість суддів, що не здійснюють правосуддя (у зв'язку із закінченням п'ятирічного строку повноважень, досягненням суддею 65-річного віку та з нескладенням присяги судді) складає 50% і більше відсотків, станом на 12.10.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<http://vkksu.gov.ua/ua/oblik-posad-suddiw/spisok-sudiw-w-iakich-kilkist-suddiw-shtcho-nie-zdijsniuiut-prawosuddia-u-zwiazku-iz-zakintchienniam-piatiritchnogo-stroku-pownowazien-dosiagnenniam-suddieiu-65-ritchnogo-wiku-ta-z-nieskladienniam-prisiagi-suddi-skladae-50-i-bilshie-widsotkiw-stanom-na-1/>. — Заголовок з екрана.

<sup>17</sup> Щодо кадрової ситуації, яка склалася у судах України: Рішення РСУ № 87 від 02.12.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<http://www.rsu.gov.ua/ua/events/risenna-rsu-no-87-vid-02122016-sodo-kadrovoi-situacii-aka-sklalasa-u-sudah-ukraini>. — Заголовок з екрана.

Вища рада правосуддя, яка має провести перевірку матеріалів по цим суддям, що передані їй парламентом наприкінці 2016 р., і внести відповідні подання до Президента України про призначення суддів (за результатами перевірки суддівських досьє та співбесіди). По-друге, суддів звільняють за люстраційними процедурами. По-третє, велика кількість суддів уходить у відставку через небажання проходити кваліфікаційне оцінювання, декларувати свої доходи, доводити їх законність й підтверджувати рівень своєї кваліфікації. По-четверте, трапляються затримки із приведенням суддів до присяги Президентом України. ВКС України зволікає із вирішенням питання про проведення конкурсів на посади в судах загальної юрисдикції, не вирішує питання тимчасового відрядження суддів до інших судів, незважаючи на наявність такого механізму в Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Ситуація вже досягла критичної позначки, зважаючи на наведені вище цифри. У чинному законодавстві відсутній дієвий механізм передачі нерозглянутих справ та подання позовів до інших судів у разі тимчасової непрацездатності усього складу суду, тому можна цілком очевидно фіксувати відсутність доступу до правосуддя на територіях, на які поширюється юрисдикції відповідних непрацюючих судів. У разі звернення українців до Європейського суду з прав людини останній обов'язково визнає порушення права громадян на доступ до правосуддя через наявність територій, на яких не поширюється судова юрисдикція, навіть враховуючи ту обставину, що така ситуація є тимчасовою.

**РЕЗУЛЬТАТИ ЛЮСТРАЦІЇ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ** засвідчують досить низький рівень дієвості заходів, спрямованих на очищення суддівського корпусу. За Законом України «Про очищення влади» від 14 жовтня 2014 р. № 1682-VII відповідні перевірки суддів завершилися у грудні 2015 р. Станом на 16 жовтня 2016 р. Мін'юст звернувся до Вищої ради юстиції у період з серпня 2015 р. по березень 2016 р. з поданням про звільнення суддів на підставі порушення ними вимог щодо несумісності, стосовно 70 суддів. Із подань Мін'юсту до ВРЮ щодо звільнення 70-ти суддів на підставі Закону:

- не розглянуто ВРЮ – щодо 16-ти суддів;
- незавершені провадження ВРЮ – щодо 27-ми суддів;
- є рішення ВРЮ про внесення подання на звільнення з підстав, передбачених Законом – щодо 1 судді;
- завершені провадження за зверненнями Мін'юсту – щодо 26-ти суддів (а саме, залишено без розгляду, зупинено розгляд провадження, відмовлено у внесенні подання на звільнення за порушення вимог щодо несумісності).

З отриманих Мін'юстом копій висновків ВРЮ вбачається, що превалююча підстава не задоволення звернень Мін'юсту сформульована з посиланням на п. 54 Регламенту ВРЮ, відповідно до якого: «У випадку, якщо на момент розгляду питання про звільнення судді Радою суддя звільнений з посади або його повноваження припинені, заява (висновок, подання) залишається без розгляду».

31 суддя з 70, щодо яких Мін'юст звертався до ВРЮ звільнені відповідними суб'єктами з підстав, не передбачених Законом України «Про очищення влади» (за власним бажанням, у зв'язку із закінченням строку повноважень, у зв'язку із відставкою, за порушення присяги, у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком щодо судді)<sup>18</sup>. Також є інформації щодо 42 суддів, які не подали заяви про проходження перевірки, що є підставою для їх звільнення з посади відповідно до п. 5 ст. 12 Закону України «Про очищення влади»<sup>19</sup>.

Отже, можна зробити висновок, що органами судової влади, зокрема Вищою радою юстиції, фактично саботується процес виконання приписів Закону України «Про очищення влади», оскільки зако-

<sup>18</sup> Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://illustration.minjust.gov.ua/main/work\\_material](http://illustration.minjust.gov.ua/main/work_material). – Заголовок з екрану.

<sup>19</sup> Рішення Ради суддів України від 3 березня 2016 р. №23 “Про стан виконання суддями та судами України Закону “Про очищення влади”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/print/122144-bilshe\\_tisyachi\\_suddiv\\_sche\\_ne\\_proyshli\\_lyustraciynu\\_perevir.html](http://zib.com.ua/ua/print/122144-bilshe_tisyachi_suddiv_sche_ne_proyshli_lyustraciynu_perevir.html). – Заголовок з екрану.

нодавство не містить механізму автоматичного звільнення судді за результатами люстраційної перевірки. Аналогічну тенденцію спостерігаємо і щодо скасування у судовому порядку рішень ТСК й ВРЮ щодо звільнення суддів за порушення присяги за процедурами, передбаченими Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» № 1188-VII<sup>20</sup>. В обґрунтування таких рішень вищих судових органів покладаються формальні процедурні порушення, допущені органами дисциплінарної влади через колізії законодавства, яке регламентувало дисциплінарне провадження щодо судді в різні періоди<sup>21</sup>. Непослідовність правової позиції Вищої ради юстиції й Вищого адміністративного суду України полягає також у тому, що до деяких суддів, до яких, на думку Мін'юсту, мають бути застосовані заборони, передбачені Законом України «Про очищення влади», вони реально застосовуються, у той час як переважній більшості суддів вдалося уникнути відповідальності<sup>22</sup>.

Досить цікавими є результати дії Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. № 1188-VII. Автоматичній люстрації за Законом України № 1188-VII підлягали судді, які обіймали адміністративні посади в судах. Відповідно до п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1188-VII з дня набрання чинності цим Законом вважаються такими, що звільнені з адміністративних посад, голови вищих спеціалізованих судів, їх заступники, голови апеляційних судів, їх заступники, голови місцевих судів та їх заступники. З дня набрання чинності цим Законом вважаються такими, що звільнені зі своїх посад, також секретарі судових палат вищих спеціалізованих судів, їх заступники та секретарі судових палат апеляційних судів. Аналіз переобрання відповідних суддів у квітні-вересні 2014 р. засвідчив, що більше 80 % суддів, які втратили свої адміністративні посади за цим Законом, були переобрані колективами судів. Це дало підстави деяким громадським активістам та експертам стверджувати про неефективність цього елементу люстраційного механізму. Варто відзначити, що у більшості судів переобрання очільників пройшли у досить цивілізованій формі, без будь-яких конфліктів або скандалів. Водночас громадські активісти фіксували і досить гучні з'ясування відносин у деяких судах, і факти «викупу» голосів суддів, і факти повторних голосувань, якщо з першої спроби обрати керівництво суду не вдалося. На щастя, такі випадки були одиничними.

Повністю виконаним можна вважати лише припис ст. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1188-VII. З дня набрання чинності цим Законом повноваження членів Вищої ради юстиції, крім тих, які перебувають у цьому органі за посадою, та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України припиняються. Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів України формуються відповідно до закону з урахуванням вимог, встановлених пунктом 4 цього розділу, у частині призначення членів Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з'їздом суддів України.

Станом на 1 червня 2015 р. до ТСК надійшло 2192 скарги громадян, з яких Комісія визнала прийнятними лише 309, розпочавши по ним провадження щодо перевірки неправомірних дій суддів. Ухвалено 41 висновок про порушення присяги у діях 46 суддів, які спрямовані до ВРЮ. До ВККС спрямовано 12 висновків про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. До Генеральної прокуратури України не спрямовано жодного провадження.

Станом на 14 квітня 2016 р. ВРЮ завершила розгляд висновків ТСК, у яких виявлено ознаки порушення присяги судді. Йдеться про справи 46-ти суддів. Рада рекомендувала звільнити 29 з цих суддів за порушення присяги, відмовила у внесенні подання на звільнення 7-ми суддів і передала відповідні справи до ВККС України для накладення інших дисциплінарних стягнень, відмовила у звільненні

<sup>20</sup> Постанова ВАС України від 01 лютого 2016 р. у справі № П/800/514/15; Постанова ВАС України від 01 лютого 2016 р. у справі № П/800/470/15; Постанова ВАС України від 02 лютого 2016 р. у справі № 800/451/15; Постанова ВАС України 20 жовтня 2015 р. П/800/260/15.

<sup>21</sup> Більш детально див.: Скасування судом деяких рішень ВРЮ щодо звільнення суддів ґрунтується на недотриманні строків притягнення до дисциплінарної відповідальності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/article/dig9332.htm>. – Заголовок з екрану.

<sup>22</sup> Див., зокрема, рішення ВРЮ від 31 березня 2016 р. № 747/0/15-16 щодо звільнення судді Т. у відставку (який був членом ВРЮ з 20 листопада 2012 р. по 11 квітня 2014 р.).

9-ти суддів. Щодо одного судді розгляд справи припинено у зв'язку із його мобілізацією, і щодо одного судді справу було залишено без розгляду через неналежне оформлення справи.

Не всі матеріали ТСК встигла розглянути. Відповідно до ч. 5 ст. 2 Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» заяви, що надійшли після закінчення визначеного цієї статтею строку, а також заяви, щодо яких ТСК не встигла прийняти рішення до закінчення своїх повноважень, передаються до Вищої ради юстиції для продовження їх розгляду за загальною процедурою. У зв'язку зі спливом строку повноважень ТСК листом від 7 квітня 2016 року завершила передачу до Вищої ради юстиції заяв та доданих до них матеріалів, щодо 305 суддів, щодо яких нею не були прийняті рішення, при тому що фактично ця Комісія припинила свою діяльність ще 10 червня 2015 року, коли ухвалила останні висновки. Станом на 9 червня 2016 року щодо шести з 11 матеріалів прийнято рішення про відкриття дисциплінарних справ стосовно суддів. Щодо решти були прийняті рішення про відмову у відкритті дисциплінарних справ, про передачу матеріалів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та про залишення без розгляду, у разі, коли судді вже були звільнені з посад з інших підстав, та у випадку смерті судді. Таким чином, наразі очевидно, що не всі матеріали ТСК стануть підставою відповідальності судді. Наразі у Вищій раді юстиції триває робота щодо пришвидшення розгляду й вирішення справ відповідної категорії.

*Узагальнення практики ТСК і ВРЮ по справах ТСК свідчить про наступне:*

(а) основною причиною звільнення суддів за порушення присяги за Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. є умисне та грубе порушення ними приписів КПК України, ЦПК України або КУпАП, Закону України «Про судоустрій та статус суддів», статей 5, 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод під час гострого соціального конфлікту в Україні з 21 листопада 2013 р. по 22 лютого 2014 р., що спричинило незаконне притягнення пересічних громадян до кримінальної або адміністративної відповідальності (рішення ВРЮ від 5 листопада, 17 листопада, 26 листопада, 3 грудня, 17 грудня, 18 грудня 2015 р.)<sup>23</sup>.

(б) звільнення суддів тягне здійснення правосуддя на територіях, не підконтрольних Уряду України, що має явні ознаки порушення присяги. Так, діючи за власною ініціативою, 276 суддів АР Крим після анексії півострову Російською Федерацією, отримали громадянство РФ, взяли участь у конкурсі на зайняття посади судді РФ, за результатами якого указом Президента РФ призначені суддями судів, створених РФ на окупованій території Криму, і з цього часу здійснюють правосуддя в Криму від імені іноземної держави (рішення ВРЮ від 24 грудня 2015 р.); 26 грудня 2016 р. ВККС України ухвалила рішення про звільнення 100 кримських суддів, які своєчасно не виявили бажання перевестися на територію, підконтрольну Уряду України;

(в) здійснення особами, наділеними статусом судді України, правосуддя від імені незаконних утворень – ЛНР і ДНР, трактується органами дисциплінарної влади як порушення присяги судді;

(г) звільнення суддів також є наслідком зайняття суддею посади, перелік яких визначено ст. 3 Закону України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р., у період з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р., внаслідок чого суддя має бути звільнений з посади за несумісністю.

**ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ДОСТУПНОСТІ СУДІВ ДЛЯ НАСЕЛЕННЯ.** Мусимо констатувати, що переведені у 2014-2015 рр. на підконтрольну Уряду територію суди Донецького та Луганського регіонів не можуть цілком відповідати критеріям територіальної доступності та зручності розташування, однак вже сам факт відновлення діяльності цих установ (повного або часткового) слід оцінити позитивно. Так, людині, яка перебуває на непідконтрольній Уряду території, щоб дістатися до суду, який знаходиться на території України, треба подолати значну відстань, минаючи блокпости та

<sup>23</sup> Бойко А. Відповідальність слідчих суддів за порушення норм процесуального права та обов'язків судді щодо захисту прав людини у процесі ухвалення судового рішення про застосування тримання під вартою щодо учасників Революції гідності // Вісник Асоціації слідчих суддів України. – № 1. – 2016. – С. 15-20.



небезпечні ділянки траси, які можуть обстрілюватися терористами. Відстань, яку раніше, в мирні часи, люди додали за декілька годин, може займати цілий день. Це робить суди для українських громадян, які вимушено, з об'єктивних причин, перебувають на території ЛНР або ДНР, недоступними<sup>24</sup>. Не набагато краща ситуація із фізичним доступом до судів осіб, які виїхали з непідконтрольної території, оскільки територіальна підсудність судів змінилася, як і місце проживання цих громадян, які вимушені чекати на судовий розгляд на території, далекій від їх нового місця проживання.

Ще одна проблема, з якою останнім часом зіткнулися вітчизняні суди, є узгодження територіальної юрисдикції судів із відповідною юрисдикцією правоохоронних органів. Ухвалення нового антикорупційного законодавства, законодавства про прокуратуру та інші правоохоронні органи протягом 2014-2016 рр. суттєво змінило як підсудність, так і підвідомчість значної кількості кримінальних проваджень. Правоохоронні органи, побудовані за новим законодавством, не обов'язково поширюють свою юрисдикцію на певну адміністративно-територіальну одиницю, вони можуть мати іншу територіальну підвідомчість, яка об'єднує декілька адміністративно-територіальних одиниць або частин таких одиниць. Так, в системі органів НАБУ функціонує 7 територіальних управлінь, кожне з яких поширює свою юрисдикцію на декілька областей. До цієї ж системи прив'язана і підсистема підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. В системі органів прокуратури, яка покликана здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, передбачено існування 178 місцевих прокуратур замість 638 міських, районних, міжрайонних та районних у містах прокуратур, що діяли до набуття чинності Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. В середньому територіальна юрисдикція місцевої прокуратури охоплює 5 адміністративно-територіальних одиниць міського, районного рівня з чисельністю населення понад 150 тис. осіб. Отже, на одну місцеву прокуратуру в середньому припадає майже 4 місцеві суди.

Суди ж першої інстанції наразі побудовані відповідно до адміністративно-територіального устрою держави, тому зміна підвідомчості правоохоронних органів вимагає узгодження їх роботи із судовими органами, зокрема зі слідчими суддями та судами, які розглядають кримінальні провадження по першій інстанції. Це вимагає ухвалення відповідної нормативної бази. Виникають також і фізичні незручності: місцеві суди територіально віддалені від головного офісу місцевої прокуратури, або знаходяться територіально незручно до відповідного суду, що спричинює складнощі у прибутті прокурорів до суду, наданні й отриманні необхідних процесуальних документів та ін.

Актуальною для судової системи у 2016 р. залишалася проблема забезпечення доступом до судів так званих маломобільних груп населення. Існують окремі державні будівельні норми «Суди», які регулюють можливість приведення будівель суду до міжнародних стандартів. Це ДБН В.2.2-26:2010, який застосовується при проектуванні нового будівництва або реконструкції приміщень судів. Дані норми набули чинності з 01 жовтня 2010р., і стосується функціонально-планувальної організації приміщень залів судових засідань, робочих приміщень суддів та працівників апарату суду, допоміжного та обслуговуючого призначення, інженерного обладнання, а також на приміщення загального призначення для відвідувачів. Як показали результати дослідження РГБФ «Право і Демократія», проведеного в рамках реалізації проекту: «Проведення моніторингу забезпечення рівного доступу осіб з особливими фізичними потребами до правосуддя», зазначені вище нормативи в українських судах не дотримуються. На даний час більшість вітчизняних судів є недоступною для інвалідів, які пересуваються на спеціальних візках<sup>25</sup>. На початку 2016 р. громадська організація інвалідів «Креавіта» здійснила перевірку дев'яти районних судів і Апеляційного суду Харківської області. Активістами організації була вивчена доступність прилеглої території, паркування, внутрішній простір, зали засідань, санвузли. У підсумку жодна будівля

<sup>24</sup> Доступ до правосуддя в контексті конфлікту в Україні. Тематичний звіт ОБСЄ. Грудень, 2015. – 49 с.

<sup>25</sup> Чому забезпечення доступності суду для маломобільних груп населення є важливим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ki.court.gov.ua/tu11/192029/>. – Заголовок з екрану.

судів не виявилось доступною повністю. Загальні проблеми – це відсутність спеціальних паркомісць, ліфтів, тактильної і звукової інформації, обладнаних санвузлів, а також вузькі вхідні двері, високі пороги. Крім того, є суди, в які ведуть так звані «двері-вертушки», проїхати через які на візку просто неможливо<sup>26</sup>. Аналогічна ситуація спостерігається по всій країні й у 2016 р. суттєвих зрушень по даному питанню не спостерігалось.

Усі наведені чинники негативно позначається на фізичній доступності судів для населення.

**ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДОСТУПНОСТІ СУДІВ ДЛЯ НАСЕЛЕННЯ.** Протягом останніх декількох років існує тенденція до поетапного зростання розміру судових витрат, насамперед через здороження послуг адвокатів й підвищення ставок судового збору.

Варто відзначити, що держава не має повноважень регулювати оплату гонорарів адвокатів, оскільки це питання узгоджуються виключно на договірних засадах між адвокатом і клієнтом, однак у 2016 р. на державному рівні були зроблені кроки, що стимулюватимуть підвищення відповідних ставок у майбутньому. Статтею 131<sup>-1</sup> нової редакції Конституції України встановлюється монополія адвокатури, адже *виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення. Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.* Зазначена конституційна новела, отримала неоднозначну оцінку, але має бути виконана у найближчому майбутньому, що неодмінно призведе до обмеження участі представників у судових процесах, які не є адвокатами, що в свою чергу позначиться на можливості вибору особою представника в бік його звуження, а також сприятиме зміні умов роботи з клієнтами осіб, які мають свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю.

З 01 січня 2016 року відповідно до Закону України «Про судовий збір» та Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 р.» ставки судового збору помітно підвищилися. Так, розмір збору за подання позову майнового характеру фізичною особою або фізичною особою-підприємцем коливався від мінімальних 551,20 грн до 6 890,00 максимальних грн. Позов немайнового характеру для цієї ж категорії осіб коштував 551,20 грн, а для юридичних осіб – 1 378,00 грн. Помітно дорожче вартувала для звичайних громадян апеляційна (від 303,16 – 1 515,80 грн) й касаційна судові інстанції (від 661,44 – 1 653,60), а також звернення до Верховного Суду України (від 716,56 – 1 791,4). При цьому максимальний розмір судового збору при оскарженні рішення суду Законом не обмежений. Враховуючи встановлений на 2016 розмір заробітної плати в сумі 1600 грн й загальний низький рівень життя українців, на фоні економічної кризи й військових дій на Сході країни, високі ставки судового збору не сприяли покращенню рівня доступності правосуддя.

**ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ.** У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 рр.<sup>27</sup>, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276, одним із завдань, спрямованих на забезпечення спрощення доступу громадян до безоплатної правової допомоги, визначено розширення можливості надання як первинної, так і вторинної правової допомоги у цивільних та адміністративних справах, у тому числі, й на регіональному рівні. 2016 рік ознаменувався подальшим розширенням мережі місцевих центрів з надання безоплатної правової допомоги<sup>28</sup> та впровадженням нових інструмен-

<sup>26</sup> Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soiu.com.ua/news-513>. – Заголовок з екрану.

<sup>27</sup> Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>. – Заголовок з екрану.

<sup>28</sup> Офіційні дані щодо мережі місцевих центрів з надання безоплатної правової допомоги див. на сайті Координаційного центру з надання правової допомоги: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalaid.gov.ua/ua/local-centres>. – Заголовок з екрану.

тів забезпечення доступу населення до правової допомоги. Зокрема, у 2016 р. місцеві центри з надання безоплатної правової допомоги прийняли 38466 письмових звернень про надання безоплатної вторинної правової допомоги, ухвалили 34126 рішень про надання такої допомоги й видали 30720 доручень про призначення адвоката<sup>29</sup>. Регіональними центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги за 2016 р. видано загалом 81 868 доручень для надання такої допомоги<sup>30</sup>. При цьому середній показник відмов від адвокатів по Україні складає 7-9 %, досягаючи у 4-х регіонах 10-13 %. Такі цифри свідчать про задоволеність громадянами якістю роботи адвокатів, які надають безоплатні правові послуги за кошти держави.

За даними Координаційного центру з надання правової допомоги «з метою розширення доступу до безоплатної правової допомоги для соціально-вразливих категорій громадян, у тому числі на тимчасово окупованій території України (на базі гуманітарно-логістичних центрів, що розташовані в районах контрольних пропускних пунктів Донецької області), місцевими центрами з надання безоплатної правової допомоги впродовж 2016 р. здійснювалась робота щодо утворення та розвитку мережі дистанційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги та здійснення виїздів мобільних консультаційних пунктів (виїзних прийомів громадян). Протягом 2016 року центри утворили та забезпечили роботу 1371 дистанційного пункту доступу до безоплатної правової допомоги, та здійснили 7444 виїзди мобільних консультаційних пунктів (виїзних прийомів громадян). Загальна кількість громадян, яка звернулася за отриманням консультацій та роз'яснень з правових питань під час роботи дистанційних пунктів доступу та мобільних консультаційних пунктів, склала 36228 осіб. Одним із найпоширеніших способів організації роботи дистанційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги, що успішно застосовується місцевими центрами для зручного та оперативного спілкування з клієнтами, є використання Skype-зв'язку, зокрема через розгалужену мережу бібліотечних установ у рамках проекту «Бібліоміст». Найчастіше громадяни зверталися за консультаціями з питань їх соціального захисту, зокрема порядку призначення державної соціальної допомоги, надання житлових субсидій, пенсійного забезпечення, оформлення спадщини, отримання пільг учасниками АТО та соціального захисту їх сімей, надання адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам, у тому числі для покриття витрат на проживання та оплату житлово-комунальних послуг.

Ще одним інструментом для забезпечення доступу до безоплатної правової допомоги є проведення виїзних консультацій громадян в рамках роботи мобільних консультаційних пунктів доступу. Загальна кількість осіб, яка звернулася за отриманням консультації та роз'яснень з правових питань під час виїздів мобільних консультаційних пунктів (виїзних прийомів громадян) склала 25 797 громадян<sup>31</sup>.

У цілому можна відзначити надзвичайно високий рівень організації роботи системи безоплатної правової допомоги в Україні, яка почала свій розвиток лише у 2011 р., а наразі налічує 550 центрів та бюро безоплатної правової допомоги, які складають повноцінну й розгалужену систему забезпечення доступу громадян до правосуддя. За свідченням міністра юстиції України Павла Петренка, «український досвід надання безоплатної правової допомоги в суді у кримінальних провадженнях, а також цивільних та адміністративних справах визнано одним з найкращих на міжнародному рівні. Тож не дивно, що

<sup>29</sup> Зведена таблиця основних статистичних показників діяльності місцевих центрів з надання безоплатної правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalaid.gov.ua/ua/statystichni-dani/1718-mistsevi-tsentry-2016-rik>. – Заголовок з екрану.

<sup>30</sup> Зведена таблиця основних статистичних показників діяльності регіональних центрів з надання безоплатної правової допомоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalaid.gov.ua/ua/statystichni-dani/1718-mistsevi-tsentry-2016-rik>. – Заголовок з екрану.

<sup>31</sup> Понад 36 тис. осіб отримали БПД через мережу дистанційних та мобільних консультаційних пунктів у 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalaid.gov.ua/ua/holovna/141-sichen-2017/1934-ponad-36-tys-osib-otrymaly-bpd-cherez-merezhu-dystantsiinykh-ta-mobilnykh-konsultatsiinykh-punktiv-u-2016-rotsi>. – Заголовок з екрану.

низка країн вже висловили бажання перейняти наш досвід під час створення власних систем безоплатної правової допомоги»<sup>32</sup>.

Протягом 2016 р. єдиною проблемою системи надання безоплатної правової допомоги залишалося питання забезпечення доступу до неї окремих вразливих верств населення, зокрема учасників бойових дій та внутрішньо переміщених осіб, яким профільне законодавство не надавало жодних пільг. 5 січня 2017 р. набув чинності Закон України «Про Вищу раду правосуддя», яким розширено коло осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу. Таке право набули близька 1,7 млн внутрішньо переміщених осіб й більше 275 тис ветеранів війни, у тому числі учасники бойових дій. Також було суттєво спрощені критерії малозабезпеченості особи, які надають право на безоплатну правову допомогу, що розширює масштаби застосування відповідного законодавства й створює додаткові гарантії для доступу громадян до суду.

### **ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДОСТУПНОСТІ СУДІВ ДЛЯ НАСЕЛЕННЯ.**

До складників електронного правосуддя можна віднести розроблення та впровадження в судах систем електронного документообігу, технології відеоконференції та sms-інформування учасників судового розгляду, доступ до текстів судових рішень через єдиний державний реєстр судових рішень, он-лайн трансляцію окремих судових засідань. Забезпечення електронної доступності судів сприяє суттєвій економії коштів Державного бюджету й приватних осіб, спрощенню й помісному пришвидшенню судового розгляду, автоматизації й стандартизації процесів діловодства у суді, та підвищенню якості відправлення правосуддя у кінцевому результаті.

Програма «Електронний суд» була розроблена Державним підприємством «Інформаційні судові системи» у 2012 р. за сприяння Державної судової адміністрації України. Однак лише у 2016 р. були зроблені значні кроки у напрямку впровадження проекту «Електронний суд».

Основна даного проекту полягає в налагодженні процесу оперативного обміну інформацією в електронному вигляді між судовими установами, учасниками судового процесу, а також іншими державними структурами з метою забезпечення справедливого та неупередженого правосуддя в Україні.

Відповідно до інформації на офіційному веб-порталі судової влади, система «Електронний суд» передбачає дві основні опції: надсилання процесуальних документів електронною поштою учасникам судового процесу та надсилання судової повістки у вигляді SMS-повідомлень<sup>33</sup>.

Для отримання процесуальних документів в електронному вигляді потрібно:

1. Зареєструватися в системі обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу (завести поштову скриньку електронного суду), розміщеній на офіційному веб-порталі судової влади України за адресою: mail.gov.ua.

2. Подати до суду заявку про отримання процесуальних документів в електронному вигляді, яку необхідно роздрукувати на офіційному веб-порталі судової влади України у вищевказаному розділі. Процесуальні документи у відповідній справі, що видані після дати подання вказаної Заявки до суду, будуть надходити в електронному вигляді на зареєстровану електронну адресу учасника судового процесу в домені mail.gov.ua, зазначену в Заявці.

Положення щодо вимог до документів, їх формату, електронного підпису тощо містяться у Тимчасовому регламенті обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу (наказ ДСА України 07.09.2012 р., № 105). Так, у документі зазначається, що кожен окремий документ

<sup>32</sup> Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://legalaid.gov.ua/ua/component/content/article/139-novyny/lystopad-2016/1878-za-duzhe-korotkyi-strok-my-peretvoryty-systemu-zakhystu-zatrymanykh-na-rozhaluzhenu-merezhu-pravovoi-dopomohy-hromadianam-pavlo-petrenko> – Заголовок з екрану.

<sup>33</sup> Інформація щодо роботи «Електронного суду». Офіційний веб-портал Судова влада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/ecourt/>. – Заголовок з екрану.

повинен бути відсканований і завантажений в систему подачі документів у вигляді окремого файлу з обов'язковим скріпленням його електронним цифровим підписом. Кількість файлів повинна відповідати кількості документів, що подаються до суду, а найменування файлів повинно відображатись у переліку документів, що наводиться в супровідному листі (позовній заяві тощо).

На вимогу суду, як на стадії підготовки справи до судового розгляду, так і на стадії судового розгляду, подані в електронному вигляді документи і матеріали повинні бути надані особами, які беруть участь у справі в оригіналі.

Вимоги до документів:

- позовна заява, заява, скарга, інші документи, які подаються в електронному вигляді, повинні відповідати формі і змісту, передбаченим відповідним процесуальним кодексом.

- у разі надіслання в електронному вигляді відзиву на позовну заяву, зустрічного позову, інших документів і матеріалів Користувач вказує номер справи, що розглядається з його участю.

- у разі подання заяви (клопотання) окремо від позовної заяви, відзиву на позовну заяву, зустрічного позову, заяви про вступ у справу, а також документів, що направляються в суди вищих інстанцій, Користувач зазначає відповідний номер справи.

На стадії перегляду судових актів Користувачі вибирають вид перегляду - апеляційне оскарження.

Усі процесуальні документи, які надсилаються до суду електронною поштою, повинні бути скріплені електронним цифровим підписом відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис».

Питання, пов'язані із електронним діловодством суду також регулюються Наказом ДСА від 17.12.2013 р., № 173 «Про затвердження Інструкції з діловодства в місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, Апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ». Положення Інструкції передбачають автоматизовану (електронну) технологію обробки, обліку та контролю документів (справ, матеріалів чи проваджень) за допомогою автоматизованої системи діловодства суду.

Порядок роботи з електронною поштою визначається Положенням про порядок використання ресурсів локальної комп'ютерної мережі в ДСА України, територіальних управліннях ДСА України, місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції (наказ ДСА України від 04.12.2013 р., № 164).

Суттєвою проблемою на даному етапі розвитку вітчизняної Феміди є незадовільний стан забезпечення судів й суддів комп'ютерною технікою, яка відповідає сучасним програмним вимогам та стандартам інформаційної безпеки, а також недостатній рівень фінансового й організаційного забезпечення проектів інформатизації судової системи.

Також переведенню органів судової системи України до електронного документообігу ускладнюють такі фактори:

– брак кваліфікованих кадрів у галузі інформаційних технологій у державних установах, особливо в місцевих органах державної влади;

– недостатнє розуміння користувачами системи електронного документообігу в органах державної влади основних завдань, які має вирішувати електронний документообіг, та психологічна невідповідність працівників до використання нових інформаційних технологій;

– низький рівень комп'ютерної грамотності суспільства, що ускладнює перехід до електронного документообігу у взаємодії між державними установами і громадянами<sup>34</sup>.

**ФІНАНСУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ.** Бюджет судової системи України на 2016 рік склав 3,5 млрд грн на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними та вищими спеціалізо-

<sup>34</sup> Вдовіна О.О. Використання електронного документообігу в системі судочинства України / О. О. Вдовіна // Вісник Харківської державної академії культури. Серія : Соціальні комунікації. - 2015. - Вип. 46. - С. 85. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/haksk\\_2015\\_46\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/haksk_2015_46_11)



ваними судами. У 2017 р. Державна судова адміністрація України запропонувала збільшити бюджет судової системи до 8,63 млрд. грн, що на 62% більше, ніж у минулому році. За даними Ради Європи, у 2014 р. середній європейський показник бюджетування судових систем становив 60 € на душу населення, водночас половина країн витратила менше 45 € на душу населення. Значно відрізняється ситуація у 6 країнах, де витрати на душу населення становлять менше 20 €, а також у 5 країнах, де відповідні витрати перевищують суму в 100 € на особу. Україна, безумовно, входить в означені 6 країн, де рівень фінансування судів є недостатнім.

Розмір базового розміру заробітної плати суддів та доплат, які виплачуються ним, свідчать про належний рівень стимулювання плідної суддівської діяльності. Посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється в розмірі 30 мінімальних заробітних плат, установлених законодавством, судді апеляційного, вищого спеціалізованого суду – 50 мінімальних заробітних плат, суддів Верховного Суду – 75 мінімальних заробітних плат, що визначається поетапно з 2017 до 2020 р. Оцінити рівень підвищення суддівської винагороди можна шляхом зіставлення цифр. Так, з 1 січня 2017 р. розмір мінімальних заробітних плат складатиме 3200 грн, посадовий оклад судді місцевого суду – 48 000 грн, судді апеляційного суду – 80 000 грн. У той же час розмір середньомісячної заробітної плати по Україні у 2016 р. коливався від 4362 грн у січні до грн у 5406 листопаді<sup>37</sup>. Водночас право на отримання такої оплати праці судді набуває лише після проходження кваліфікаційного оцінювання (п. 23 Прикінцевих та Перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII).

**НАВАНТАЖЕННЯ НА СУДДІВ.** Однією із тенденцій судової системи останніх років стало зменшення кількості справ, які суди розглядають упродовж року: якщо в середині 2000-х років ця цифра сягала 8-10 млн справ і матеріалів щорічно, то у 201-2015 рр. вона знизилася до 4 млн. Основною причиною є фактична втрата Україною частини своєї території – Криму й Східних областей. Ця тенденція має відобразитися й на зменшенні кількості суддів в судах, однак це має відбуватися без ризику порушення строків судового розгляду та якості розгляду справ. За даними дослідження Ради Європи, європейською тенденцією є скорочення кількості судів і, як наслідок, збільшення розміру судів, до складу яких входить все більше суддів, а також набуття судовою системою все більшої спеціалізації<sup>38</sup>. Ще один

<sup>35</sup> Європейська комісія з ефективності правосуддя (CEPEJ) Цикл з оцінки судових систем за 2014-2016 роки: м.Страсбург, 1 жовтня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp) - Заголовок з екрану.

<sup>36</sup> Відповідно до частин 4-8 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII: До базового розміру посадового окладу, визначеного частиною третьою цієї статті, додатково застосовуються такі регіональні коефіцієнти:

- 1) 1,1 - якщо суддя здійснює правосуддя у суді, що розташований у населеному пункті з кількістю населення щонайменше сто тисяч осіб;
- 2) 1,2 - якщо суддя здійснює правосуддя у суді, що розташований у населеному пункті з кількістю населення щонайменше п'ятсот тисяч осіб;
- 3) 1,25 - якщо суддя здійснює правосуддя у суді, що розташований у населеному пункті з кількістю населення щонайменше один мільйон осіб.

Суддям виплачується щомісячна доплата за вислугу років у розмірі: за наявності стажу роботи більше 3 років - 15 відсотків, більше 5 років - 20 відсотків, більше 10 років - 30 відсотків, більше 15 років - 40 відсотків, більше 20 років - 50 відсотків, більше 25 років - 60 відсотків, більше 30 років - 70 відсотків, більше 35 років - 80 відсотків посадового окладу.

Суддям, які обіймають посади заступника голови суду, секретаря судової палати, секретаря Пленуму Верховного Суду, секретаря Великої Палати Верховного Суду, виплачується щомісячна доплата в розмірі 5 відсотків посадового окладу судді відповідного суду, голові суду – 10 відсотків посадового окладу судді відповідного суду.

Суддям виплачується щомісячна доплата за науковий ступінь кандидата (доктора філософії) або доктора наук із відповідної спеціальності в розмірі відповідно 15 і 20 відсотків посадового окладу судді відповідного суду.

Суддям виплачується щомісячна доплата за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці, у розмірі залежно від ступеня секретності інформації: відомості та їх носії, що мають ступінь секретності "Цілком таємно", - 10 відсотків посадового окладу судді відповідного суду; відомості та їх носії, що мають ступінь секретності "Таємно", - 5 відсотків посадового окладу судді відповідного суду.

<sup>37</sup> Среднемесячная зарплата по регионам Украины в 2016 году (в грн.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua/index/average/>. - Заголовок з екрану.

<sup>38</sup> Європейська комісія з ефективності правосуддя (CEPEJ) Цикл з оцінки судових систем за 2014-2016 роки: м.Страсбург, 1 жовтня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp). - Заголовок з екрану.

тренд, помічений у Європі, відзначається стабільністю рівня зайнятості суддів протягом останніх чотирьох років. У середньому на 100 000 жителів припадає 21 суддя. Проте ця цифра відповідає дуже різним реаліям: судовий апарат держав Центральної та, особливо, Східної Європи продовжує працювати зі співвідношенням суддів на душу населення істотно вищою ніж у країнах Західної Європи.

**ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ.** За даними Голови ВС України Я. Р. Романюка, протягом 20 останніх років рівень виконання судових рішень не перевищує 5%. Заборгованість держави перед громадянами України за рішеннями судів у 2016 р. становила 450 млрд грн<sup>39</sup>. У структурі звернень українців до Європейського суду з прав людини скарги на невиконання або тривале виконання рішень національних судів стабільно посідають одне з перших місць серед інших категорій справ.

У 2016 р. ознаменувався реформою системи виконання рішень суду. Так, 5 жовтня 2016 р. набрав чинності Закон України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII, який викладено у новій редакції, та Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII. Основна мета цих законів – запровадження в Україні інституту приватних виконавців, які будуть здійснювати примусове виконання судових рішень.

Ключові новації законодавства про виконавче провадження зводяться до наступного:

- Примусове виконання рішень покладається на державних і приватних виконавців. Державна система виконання судових рішень залишається незмінною. Приватний виконавець – це суб'єкт незалежної професійної діяльності, який має свідоцтво про право на здійснення діяльності приватного виконавця та посвідчення приватного виконавця. Міністерство юстиції України забезпечує ведення Єдиного реєстру приватних виконавців. Кожен приватний виконавець матиме свій округ – район, місто. Коло повноважень приватного виконавця також обмежено Законом;

- Запроваджується Єдиний реєстр боржників;

- За прийняття виконавчого документа до примусового виконання стягувач зобов'язаний заплатити авансовий внесок; Винагорода приватного виконавця складається з основної та додаткової. Основна винагорода, залежно від виконавчих дій, які підлягають вчиненню у виконавчому провадженні у вигляді: (1) фіксованої суми – у разі виконання рішення немайнового характеру; (2) відсотка від суми, що підлягає стягненню, або вартості майна, що підлягає передачі, за виконавчим документом. Розмір основної винагороди приватного виконавця встановлюється Кабінетом Міністрів України.

- При відкритті виконавчого провадження строк для самостійного (добровільного) виконання рішення боржнику не надається.

- Виконавець при відкритті виконавчого провадження зобов'язаний одразу накладати арешт на майно (кошти) боржника.

- Після відкриття виконавчого провадження виконавець зобов'язує боржника подати декларацію про доходи та майно.

- Визначення вартості майна боржника має здійснюватися за взаємною згодою стягувача та боржника, якщо такої згоди не досягнуто – для оцінки майна залучається суб'єкт оціночної діяльності - суб'єкт господарювання.

- Реалізація майна боржника здійснюватиметься на електронних торгах.

Наразі досить важко оцінити дієвість новацій системи виконання судових рішень, оскільки не сформована практика застосування відповідних норм і положень законодавства. Планується, що інститут приватних виконавців розпочне свою діяльність в першому кварталі 2017 р. Однозначно, створення

<sup>39</sup> Голова ВСУ Романюк: В Україні виконується лише 5% від усіх ухвалених судом рішень і влада вже заборгувала громадянам 450 млрд. грн. за невиконаними рішеннями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://protokol.com.ua/ua/v\\_ukraini\\_vikonuetsya\\_lishe\\_5\\_vid\\_usih\\_uhvalenih\\_sudom\\_rishen\\_i\\_vlada\\_vge/](http://protokol.com.ua/ua/v_ukraini_vikonuetsya_lishe_5_vid_usih_uhvalenih_sudom_rishen_i_vlada_vge/) - Заголовок з екрану.

альтернативи державній системі виконання рішень суду у вигляді приватних структур посилять конкуренцію між ними й сприятиме підвищенню рівня дієвості цього інституту. Водночас неминуче удорожчання послуг як державних, так і приватних виконавців, створюватиме ризики для доступу громадян до суду. Проблемою також може виявитися розбудова виконавчих округів, передбачених новим законодавством для приватних виконавців. Останні поширюються на територію області, АРК, міста Київ та Севастополь, ігноруючи адміністративно-територіальний устрій на рівні міст і районів. Отже, матиме місце невідповідність судових й виконавчих округів, що може створити практичні складнощі.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- Верховній Раді України ухвалити процесуальне законодавство, яке забезпечить подальший рух судової реформи, зокрема, визначить підстави і форми перегляду рішень суду новим Верховним Судом.
- Верховній Раді України розробити і ухвалити закон, який визначить правовий статус і повноваження Вищого антикорупційного суду.
- Органам судової влади, Державній судовій адміністрації активніше впроваджувати технології електронного судочинства.
- Державній судовій адміністрації України вжити невідкладних заходів щодо покращення забезпечення фізичної доступності суду для маломобільних груп населення.
- Органам судової влади, окремим суддям систематично вивчати практику Європейського суду з прав людини з метою практичного застосування відповідних положень під час виправлення правосуддя.
- Головам судів, суддям судів загальної юрисдикції уживати заходів щодо недопущення порушень строків розгляду й вирішення справ, зменшення залишку нерозглянутих справ з метою недопущення прав особи на розумний строк розгляду її справи судом.
- Вищій кваліфікаційній комісії суддів України й Вищій раді правосуддя вжити невідкладних заходів щодо укомплектування місцевих загальних судів суддівськими кадрами шляхом оголошення й проведення відповідних конкурсних доборів.
- Вищій раді правосуддя, Державній судовій адміністрації України узгодити територіальну юрисдикцію місцевих загальних судів із системою правоохоронних органів, органів прокуратури та органів виконання судових рішень.
- Вищій раді правосуддя завершити розгляд проваджень щодо суддів за люстрацій ним законодавством у найкоротші терміни.
- Керівникам органів судової влади, Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України систематично вживати заходів щодо підвищення авторитету судової влади в суспільстві шляхом проведення лекцій, брифінгів, роз'яснень та інтерв'ю.
- Керівникам органів судової влади, Вищій раді правосуддя, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, уповноваженим правоохоронним органам (Національному антикорупційному бюро, Національному агентству з питань запобігання корупції) принципово реагувати на випадки корупції в судовій системі, ініціювати відповідні дисциплінарні, адміністративні й кримінальні провадження щодо осіб, причетних до таких фактів.



**Руслан Тополевський,**  
кандидат юридичних  
наук, Центр правових  
та політичних  
досліджень «СІМ»

## Право на приватність

Право на приватність (право на недоторканність приватного та сімейного життя) передбачено в Конституції України та конкретизовано у відповідних статтях українського законодавства.

Так, частина 1 статті 32 Конституції містить загальне положення про захист особистого і сімейного життя і заборону державі втручатися в нього, крім випадків передбачених Конституцією. В свою чергу, стаття 30 Конституції України гарантує недоторканність житла, стаття 31 Конституції безпосередньо регулює таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, частина 2 статті 31 Конституції України забороняє збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, у частині 3 статті 28 Конституції України забороняє надавати особу без її вільної згоди медичним, науковим чи іншим досліддам. Інші аспекти та елементи права на приватність розкриваються в Цивільному Кодексі України, Кримінальному кодексі України, спеціальних законах та нормах, наприклад «Про захист персональних даних». Однак на практиці мають місце випадки правозастосування, які суперечать конституційним вимогам.

### Обшуки у Криму

В окупованому Криму продовжується практика свавільних обшуків, метою яких є перш за все залякування<sup>2</sup>. Йдеться як про масові обшуки співробітниками підконтрольних Росії силових органів домівок кримських татар у лютому<sup>3</sup> та жовтні<sup>4</sup>, так і про обшуки у домівках колишніх співробітників кримських ЗМІ та блогерів, зокрема, Леняри Абібулаєвої, Люманової Руслани і Миколи Семена<sup>5</sup> та Заїра Акадірова у квітні.<sup>6</sup> Подібним чином відбувалися обшуки у делегатів Курултаю кримських татар<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції

<sup>2</sup> Олександра Криленкова До Криму обшуки не були для російських силовиків методом масового залякування [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://krymsos.com/news/aleksandra-krylenkova-do-kryma-obyski-ne-byli-dlya-rossiiskikh-silovikov-metodom-massovogo-ustrasheniya>

<sup>3</sup> У Криму проходять чергові масові обшуки — Барієв [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://krymsos.com/news/u-krimu-prokhodyat-chergovi-masovi-obshuki-bariyev>

Сьогодні з самого ранку почалися обшуки в будинках кримських татар [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://krymsos.com/ru/news/sogodni-z-samogoranku-rochalisya-obshuki-v-budinkakh-krimskikh-tatar>

<sup>4</sup> ФСБ проводить массовые обыски в домах крымских татар [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://lb.ua/society/2016/10/12/347666\\_fsb\\_provodit\\_massovie\\_obiski\\_domah.html](http://lb.ua/society/2016/10/12/347666_fsb_provodit_massovie_obiski_domah.html)

<sup>5</sup> У Криму провели обшук ще у двох журналістів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://imi.org.ua/news/53137-u-krimu-proveli-obshuk-sche-u-dvoh-jurnalistiv.html>

<sup>6</sup> Обшуки в Криму тривають: цього разу прийшли у будинок блогера Заїра Акадірова [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zik.ua/news/2016/04/19/v-krymu-priyshly\\_z-obshukom\\_u-budynok\\_blogera\\_zaira\\_akadyrov\\_\\_advokat\\_692005](http://zik.ua/news/2016/04/19/v-krymu-priyshly_z-obshukom_u-budynok_blogera_zaira_akadyrov__advokat_692005)

<sup>7</sup> Окупанти провели сьогодні обшуки в трьох кримськотатарських активістів: це робиться для посилення репресій [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ua.censor.net.ua/news/380424/okupanty\\_proveli\\_sogodni\\_obshuky\\_v\\_troh\\_krymskotatarskyh\\_aktivistiv\\_tse\\_robysya\\_dlya\\_posylennya\\_represiyi](http://ua.censor.net.ua/news/380424/okupanty_proveli_sogodni_obshuky_v_troh_krymskotatarskyh_aktivistiv_tse_robysya_dlya_posylennya_represiyi)

Варто зазначити, що свавільні обшуки кримських татар мають системний характер<sup>8</sup>. Так, наприклад, заступником голови Меджлісу кримськотатарського народу Ільмі Умеровим повідомлялося, що у лютому 2016 року російські спецслужби збирали паспортні дані та брали відбитки пальців мешканців села Медведівка у Джанкойському районі Криму<sup>9</sup>.

### Банківська таємниця

З 1 січня 2016 р. набув чинності закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24.12.2015 №911-VIII<sup>10</sup>, який доповнює статтю 62 закону «Про банки і банківську діяльність»<sup>11</sup> положенням (п.10), що передбачає розширення повноважень Міністерства фінансів. Так, цим законом йому надається право отримувати дані про рахунки громадян (поточні, кредитні, депозитні тощо), операції та залишки за ними «з метою проведення верифікації і перевірки достовірності інформації», яку подають громадяни для отримання соцвиплат, пільг, субсидій, пенсій, зарплат та інших виплат з державного та місцевих бюджетів. Варто зазначити, що при нарахуванні та отриманні соцвиплат, пільг, субсидій, призначених на сім'ю або домогосподарство, така інформація надається щодо кожного із членів сім'ї або домогосподарства. Окремі експерти вважають таке втручання непропорційно широким, а саме формулювання закону – нечітким.<sup>12</sup>

### Обшук, зовнішнє спостереження, відеокамери в громадських місцях, зняття інформації з каналів зв'язку

**Обшук і огляд.** Продовжується практика підміни обшуку оглядом.

Як вказують експерти, недостатньо врегульованим залишається повернення коштів, вилучених під час обшуку. Оскільки вони, як правило, проводяться у провадженнях за фактом вчинення злочинів, строки повернення такого майна стає практично невизначеним. З іншого боку, такі грошові кошти, які вилучені на основі згадування в ухвалі слідчого судді «вилучити грошові кошти» чомусь не розглядаються правоохоронцями як тимчасово вилучене майно і відповідно - до них не застосовують накладення арешту. Після вилучення вони фіксуються як речові докази і передаються на депозитний рахунок фінансового управління, а іноді, навіть, зберігаються у сейфі. На практиці такі кошти, що вилучено за ухвалою суду під час обшуку, а потім визнано речовими доказами і на які не накладено арешт, повернути неможливо.<sup>13</sup>

**Зняття інформації з каналів зв'язку.** НАБУ намагалося отримати можливості проведення негласних слідчих (розшукових) дій через зміну відповідного законодавства. Однак у лютому 2016 року Президент України висловився проти надання НАБУ такої можливості, перш за все – зняття інформації з каналів зв'язку – та запропонував співпрацювати в цьому питанні із СБУ<sup>14</sup>. Тим не менше до цього питання повернулися згодом. Так, Кабінет Міністрів дозволив Національному антикорупційному бюро придбати спеціальні засоби для негласного отримання інформації<sup>15</sup>. Крім того, до Верховної Ради України на-

<sup>8</sup> У Криму – нова хвиля обшуків і затримань мусульман [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.krymr.com/a/27730730.html>

<sup>9</sup> Російські спецслужби Криму збирали паспортні дані жителів прикордонного з Херсонщиною села – Умеров [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.krymr.com/a/news/27528073.html>

<sup>10</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/911-19>

<sup>11</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/paran1015#n1015>

<sup>12</sup> Мінфін отримав доступ до інформації про всі операції на банківських рахунках пільговиків. Під прицілом – 31 млн. українців [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/121165-minfin\\_otrimav\\_dostup\\_do\\_informacii\\_pro\\_vsi\\_operacii\\_na\\_bank.html](http://zib.com.ua/ua/121165-minfin_otrimav_dostup_do_informacii_pro_vsi_operacii_na_bank.html)

<sup>13</sup> Осмоловський Д. Вилучення коштів чи легалізований грабіж [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/dosmolovskiy/article/25494.aspx>

<sup>14</sup> Президент обговорив з детективами антикорупційні ініціативи НАБУ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-detektivami-antikorupcijnii-inicijativi-36708>

<sup>15</sup> Постанова КМУ №257 від 2 березня 2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу:



дійшов Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності Національного антикорупційного бюро України) № 4812 від 14.06.2016, який передбачав надання дозволу НАБУ на зняття інформації з каналів зв'язку за згодою суду<sup>16</sup>. Комітет Верховної Ради з питань запобігання та протидії корупції рекомендував ухвалити цей законопроект. Зазначимо, що Меморандум з Міжнародним валютним фондом передбачав прийняття цього закону ще до листопада 2016 р.<sup>17</sup>, однак парламент все ще не розглянув цей законопроект до кінця 2016 р.

5 серпня стало відомо, що Генпрокуратура намагалася провести обшуки в НАБУ за фактом прослуховування заступника прокурора Київської області Олександра Колесника<sup>18</sup>. Голова НАБУ Артем Ситник стверджував, що це провадження пов'язано з перешкоджанням прийняттю закону про надання НАБУ права самостійно здійснювати перехоплення інформації з каналів зв'язку. Згодом у НАБУ повідомили, що ГПУ передано документи що підтверджують законність зняття інформації із каналів зв'язку, яке здійснювалося за допомогою СБУ<sup>19</sup>.

20 жовтня «Українська правда» опублікувала матеріал, в якому надавала докази стеження за її журналістами. В ній, зокрема вказувалось: «Джерела серед співробітників правоохоронних органів вказують на те, що збором інформації займалася СБУ на прохання Адміністрації Президента. Також, за нашими даними, відповідні матеріали отримує голова МВС Арсен Аваков. І стосуються вони не лише журналістів – а й політиків»<sup>20</sup>. Йшлося, зокрема, і про матеріали зі звітами слідчих щодо розмов співробітників видання, які, як стверджується, було підкинуто в редакцію за кілька місяців до вбивства журналіста Павла Шеремета.<sup>21</sup>

Міністр МВС Арсен Аваков повідомив, що Національна поліція зареєструє кримінальне провадження за фактами оприлюднення інформації про прослуховування журналістів "Української правди"<sup>22</sup>. В той же час, МВС повідомило, що «підпорядковані йому підрозділи не ведуть незаконного прослуховування та спостереження за українськими журналістами поза межами кримінальних проваджень згідно з судовими рішеннями. Опублікована сьогодні на «УП» інформація не є частиною процесуального або оперативного документообігу ані для керівництва МВС, ані для керівництва Національної поліції України»<sup>23</sup>.

**Зовнішнє спостереження.** У лютому Михайло Саакашвілі повідомив, що вирішив відмовитись від охорони, наданої йому СБУ, після того, як отримав інформацію про незаконне стеження з участю ресурсів СБУ за ним. Такі дії він пов'язав з перекриттям його командою працівникам СБУ «традиційних джерел корупційних доходів»<sup>24</sup>.

У жовтні журналіст Володимир Бойко повідомив про незаконне стеження працівниками НАБУ за керівником НАБУ – Артемом Ситником. Він стверджував, що стеження організовано першим заступником директора НАБУ Гізо Углава (якого вважають соратником п.Саакашвілі), який, нібито, керував

<sup>16</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59404](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59404)

<sup>17</sup> Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2016/UKR/090116.pdf>

<sup>18</sup> ГПУ проводить обшуки в НАБУ за фактом прослуховування прокурора Колесника – Ситник [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://hromadske.ua/posts/hpu-provodyt-obshuky-v-nabu-za-faktom-proslukhovuvannia-prokurora-kolesnyka-sytnyk>

<sup>19</sup> ГПУ надано документи про законність отримання інформації із каналів зв'язку – НАБУ [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://hromadske.ua/posts/hpu-nadano-dokumenty-pro-zakonnist-otrymannia-informatsii-iz-kanaliv-zviazku-nabu>

<sup>20</sup> Вуха влади. Як стежать за роботою журналістів УП (ДОКУМЕНТИ) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/10/28/7125100/>

<sup>21</sup> Справа Шеремета: Долучили матеріали "прослушки" співробітників УП [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/26/7124879/>

<sup>22</sup> У МВС розповіли, коли прослуховують журналістів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/28/7125154/>

<sup>23</sup> Заява МВС України щодо публікації «Української правди» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.mvs.gov.ua/ua/news/3592\\_Zayava\\_MVS\\_Ukraini\\_shchodo\\_publicacii\\_Ukrainskoi\\_pravdi.htm](http://www.mvs.gov.ua/ua/news/3592_Zayava_MVS_Ukraini_shchodo_publicacii_Ukrainskoi_pravdi.htm)

<sup>24</sup> Саакашвілі заявив, що СБУ оголосила йому війну [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uapress.info/uk/news/show/119236>

оперативно-технічним управлінням НАБУ. Як вказав п. Бойко, ніякого кримінального провадження відносно п. Ситника в НАБУ немає, а слідчий суддя не давав дозвіл на розшукові дії. Цікаво, що про стеження довідалися завдяки флешці з таємними документами, яку, як стверджує Володимир Бойко, загубив працівник відділу візуального спостереження НАБУ<sup>25</sup>.

У листопаді соратник Саакашвілі, экс-заступник генпрокурора Давид Сакварелідзе оприлюднив відео<sup>26</sup>, на якому зафіксовано авто з людьми, які, за його словами, є представниками СБУ. Він пов'язав таке стеження з створенням п. Саакашвілі нового політичного руху і стверджував, що воно здійснюється за дорученням заступника голови СБУ Павла Демчини, який очолює управління СБУ з боротьби з корупцією<sup>27</sup>.

Про неодноразове стеження також заявляли журналісти редакції проекту «Секретні матеріали»<sup>28</sup>. Однак, за твердженням журналістів, правоохоронні органи ніяк не реагували на ці заяви<sup>29</sup>.

**Відеокамери в громадських місцях.** Питання функціонування відеокамер в публічних місцях як частини системи розкриття злочинів залишається неврегульованим. Йдеться, перш за все, про бажання керівництва Національної поліції та мерів міст встановити якомога більше відеокамер, зв'язавши їх в єдину систему за допомогою централізованого пункту управління.

Практика збільшення кількості камер відеоспостереження триває як на автомобільних трасах для стеження за дотриманням правил дорожнього руху, так і в населених пунктах. Так, мер Києва Віталій Кличко заявив, що на вулицях Києва в рамках програми "Безпечна столиця" планують встановити 8 тисяч камер відеоспостереження, які керуватимуться системою, що дозволяє розпізнавати обличчя. При цьому зображення виводитимуться на сервер КМДА і правоохоронців.<sup>30</sup>

Оглядачі також вказували на проблеми, пов'язані з застосуванням нагрудних камер (відеореєстраторів) патрульних поліцейських та подальше розміщення відеозаписів, зроблених ними, у мережі Інтернет або ЗМІ.

Правове регулювання зйомки без згоди на це особи залишається належно неврегульованим і непрозорим. Наприкінці 2015 р. та у 2016 р. були прийняті накази Національної поліції (№ 100 від 03.02.2016 р.<sup>31</sup> і № 14/1 від 24.11.2015 р.<sup>32</sup>), що мали регулювати як порядок застосування приладів, зберігання та режим доступу до відеозаписів, так і порядок використання відеореєстраторів, однак вони не були належним чином оприлюднені. В подальшому ці накази були скасовані.<sup>33</sup>

В свою чергу, застосування цих підзаконних актів породило певні суперечки. Так, на звернення журналіста "Дорожнього контролю" В. Мацьоцького до начальника Управління патрульної поліції м.Івано-Франківська щодо отримання одного з таких відеозаписів, оскільки, на його думку, такі записи є публічною інформацією, було отримано відповідь, згідно якої відеозаписи з нагрудних камер патруль-

<sup>25</sup> Саакашвілі пообіцяв повернутися в Грузію [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://gazeta.ua/articles/comments-newspaper/\\_saakashvili-poobicyav-povernutisya-v-gruziyu/727347](http://gazeta.ua/articles/comments-newspaper/_saakashvili-poobicyav-povernutisya-v-gruziyu/727347)

<sup>26</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.facebook.com/davit.sakvarelidze/posts/10154030226295233>

<sup>27</sup> Саакашвілі анонсував відкриття Руху свого нового "Руху" [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/19/7127349/>

<sup>28</sup> Журналісти "Секретних матеріалів" заявляють про стеження і напад невідомих зі зброєю [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://www.unian.ua/politics/1307576-jurnalisti-sekretnih-materialiv-zayavlyayut-pro-stejennya-i-napad-nevidomih-zi-zbroeyu.html>

<sup>29</sup> 1+1 медіа повідомляє про нові факти стеження за журналістами [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://1plus1.ua/novyny/11-media-povidomlae-pro-novi-fakti-stezenna-za-zurnalistami>

<sup>30</sup> У Києві встановлять 8 тисяч відеокамер – Кличко [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.pravda.com.ua/news/2016/10/1/7122342>

<sup>31</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.slideapp.net/nakaz-departamentu-patrujno-polc-npu-ud-03-02-2016-roku-100>

<https://www.slideapp.net/nakaz-departamentu-patrujno-polc-npu-ud-03-02-2016-roku-100>

<sup>32</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.slideshare.net/krapzen/24112015-141/1>

<sup>33</sup> Крапівін Є. Нагрудна камера (відеореєстратор) патрульного: правове регулювання і порушення права на приватність [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://police-experts.info/2016/04/14/article-videofixation/>

них поліцейських «можуть надаватися на офіційні запити судових органів та органів досудового розслідування в рамках кримінальних проваджень»<sup>34</sup>.

Варто зазначити, що на сьогодні відсутнє належне нормативне регулювання щодо доступу до цих відеокамер, порядку та строків зберігання відеозаписів та правил попередження про відеоспостереження<sup>35</sup>. Очевидно, що таке правове регулювання повинно бути передбачене на рівні закону, оскільки воно безпосередньо зачіпає права та свободи особи.

Питання що залишаються без відповіді: порядок, місце та строки зберігання відеозаписів режим доступу до них, порядок видалення відеозаписів.

Таким чином, без прийняття відповідного законодавства, оприлюднення відеозаписів, отриманих без згоди особи з відеореєстраторів без проведення деперсоніфікації особи (приховування обличчя або інших даних, що дозволяють ідентифікувати згадану особу) становить порушення права на приватність, окрім випадків, коли відеозапис демонструвався у відкритому судовому засіданні.

Відповідно до європейських стандартів<sup>36</sup> відеоспостереження може здійснюватися, проте воно повинно відповідати наступним вимогам:

- слід систематично позначати зони, в яких ведеться спостереження;
- слід утворити незалежний орган на національному рівні для незалежного контролю щодо встановлення спостереження, а також зберігання та використання інформації про особу.

Все ще актуальним питанням залишається необхідність уточнення регулювання торгівлі технічними засобами отримання інформації.

Стаття 359 Кримінального кодексу 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.

Прослуховування телефонних розмов громадян представниками владних органів все ще залишається актуальною проблемою, з огляду на розшифровки телефонних розмов, які потрапляють до журналістів або і самі записи - безпосередньо в інтернет.

### Захист персональних даних, реєстри та ідентифікаційні документи

За повідомленням Державної прикордонної служби, мають місце випадки, коли російські прикордонники у Криму відбирають в українців, які перетинають адмінкордон з півостровом, паспорти. Так, якщо в одному випадку причиною були питання щодо печатки на фотографії, то в іншому – наявність у мешканки континентальної частини України кримської реєстрації.<sup>37</sup>

Захист персональних даних здійснюється на підставі Закону України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р.,<sup>38</sup> яким врегульовано відносини, пов'язані із захистом персональних даних під час їх обробки.

<sup>34</sup> Міхалець всупереч закону заявив, що відеозаписи з нагрудних камер патрульних можуть розголошуватися виключно після запиту від судових інстанцій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://versii.if.ua/novunu/mihalets-vsuperech-zakonu-zayaviv-shho-videozapisi-z-nagrudnih-kamer-patrulnih-mozhut-rozgoloshuvatisya-viklyuchno-pislya-zapitu-vid-sudovih-instantsiy-dokument/>

<sup>35</sup> Наприклад, у Франції доступ до записів стаціонарних відеокамер строго регламентовано. Ці записи зберігаються протягом 30 діб, а потім знищуються, за винятком ситуації коли має місце кримінальний випадок. Тоді на вимогу правоохоронних органів записи зберігаються без обмеження тривалості і надаються за першою вимогою суду або органів розслідування

<sup>36</sup> 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 plenary session (Venice, 16-17 March 2007) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [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)

<sup>37</sup> В окупованому Криму ФСБ Росії відбирає паспорти в українців – ДПСУ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hromadske.ua/posts/v-okupovanomu-krymu-fsb-rosii-vidbyraie-pasporty-v-ukraintsiv-dpsu>

<sup>38</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

У травні депутат Верховної Ради України Олександр Грановський повідомив про плани звернутися до суду<sup>39</sup> з проханням заборонити редакції програми розслідувань «Схеми» публікувати дані про його зустрічі<sup>40</sup>. Згодом стало відомо, що охорона О.Грановського – працівники СБУ, які попросили оператора передачі пред'явити документи, зробили копію пред'явлених документів, які містять персональні дані та оприлюднили їх в мережі Інтернет. Уповноважений Верховної Ради України засудила таку публікацію<sup>41</sup>. В подальшому п. Грановський вибачився перед оператором<sup>42</sup>. У червні СБУ повідомила про затримання поліцейського за підозрою у продажу відомостей про наявність судимостей і дозвіл на носіння зброї громадянам України з інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ<sup>43</sup>.

1 жовтня набув чинності Закон України № 1474-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України"<sup>44</sup>, який забезпечує перехід на біометричні паспорти. В законі, зокрема, передбачено:

- чітке розмежування видів документів з імплантованим безконтактним електронним носієм та без нього;
- впровадження обов'язку оформлення паспорта громадянина України після досягнення 14-річного віку;
- запровадження посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, та проїзного документа особи, якій надано додатковий захист;
- запровадження карти трудового мігранта як документа, що посвідчує особу іноземця або особи без громадянства, які мають намір займатися підприємницькою діяльністю в Україні, та підтверджує законні підстави для тимчасового проживання в Україні.

Таким чином, для оформлення закордонного, дипломатичного, службового паспортів та низки інших документів будуть використовуватися відцифровані відбитки пальців рук.

Водночас для оформлення паспорта громадянина України вносити відцифровані відбитки пальців рук будуть лише за згоди особи<sup>45</sup>.

Загалом, продовжувалося спрощення доступу до публічних реєстрів та до інформації, яка має суспільне значення.<sup>46</sup> Як за допомогою інтернет-порталу iGov.org.ua, який дозволяє отримати державні послуги он-лайн, так і за допомогою надання Мінюстом доступу до своїх реєстрів (наприклад, <https://kar.minjust.gov.ua/services/registry>).

1 січня 2016 року набула чинності нова редакція Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень».<sup>47</sup> Зміни передбачали розширення кола осіб, які можуть здійсню-

<sup>39</sup> Депутат Грановський хоче через суд заборонити «Схемам» показувати його зустрічі [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.radiosvoboda.org/a/news/27740945.html>

<sup>40</sup> Депутат Грановський хоче через суд заборонити «Схемам» показувати його зустрічі [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.radiosvoboda.org/a/news/27740945.html>

<sup>41</sup> Омбудсмен засудила публікацію у ЗМІ персональних даних журналіста «Схем» [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.radiosvoboda.org/a/news/27743153.html>

<sup>42</sup> Депутат Грановський публічно вибачився перед оператором програми «Схеми» [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.radiosvoboda.org/a/news/27744991.html>

<sup>43</sup> У Києві затримано поліцейського за підозрою у продажу інформації з системи МВС [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://hromadske.ua/posts/u-kyievi-zatrymano-politseiskoho-za-pidozroi-u-prodazhu-informatsii-z-systemy-mvs>

<sup>44</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1474-19>

<sup>45</sup> В Україні відсьогодні починається перехід на біометричні паспорти [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://www.unian.ua/society/1549832-v-ukrajini-vidsogodni-pochinaetsya-perehid-na-biometrichni-pasporti.html>

<sup>46</sup> 101 публічний реєстр України. Пользуйтесь! [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://argumentua.com/stati/101-publichnyi-reestr-ukrainy-polzuites>

<sup>47</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/834-19>

вати реєстрацію власності в електронному реєстрі. Також забезпечено відкритий доступ для отримання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно<sup>48</sup>.

Оглядачі вказували на імовірні проблеми з ідентифікацією особи, якій належить майно у випадку шахрайських або рейдерських дій з електронним реєстром<sup>49</sup>. Однак у Міністерстві юстиції стверджували, що ступінь захисту бази даних високий і надалі його буде додатково посилено, а несанкціоноване проникнення до реєстру і всі виконувані в ньому дії доволі легко буде відстежити та вжити контрзаходи.

У квітні Міністерство юстиції виклало у вільний доступ<sup>50</sup> Єдиний реєстр юридичних і фізичних осіб, які кожен може завантажити в повному обсязі і без реєстрації<sup>51</sup>.

Також у квітні повідомлялося, що Національна поліція України впроваджує електронну базу обліку всіх затриманих, які знаходяться в ІТТ<sup>52</sup>. Однак в подальшому інформація про її реальне запровадження була відсутня.

Також у червні Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) у м. Луцьку звернувся до громадськості та суб'єктів владних повноважень щодо неприпустимості порушення законодавства про адміністративні послуги з боку Державної міграційної служби України (ДМС). Питання полягало в тому, що керівництво Державної міграційної служби України тривалий час відмовляло в наданні логінів та паролів доступу до їхніх систем, посилаючись на необхідність прийняття додаткових законодавчих актів. В той же час, за твердженням представників ЦНАП, Державне підприємство «Документ», що входить до сфери управління ДМС, тим не менше, мало всі можливості надавати надання послуги з видачі «біометричних» паспортів громадянам за додаткові кошти, сплачені громадянами при обслуговуванні у офісах даного підприємства<sup>53</sup>.

Варто наголосити, 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 працювати, отримати доступ до пенсійного забезпечення, реалізувати право на освіту, отримати стипендію чи допомогу з безробіття, оформити субсидію, відкрити банківський рахунок, зареєструвати суб'єкта 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.

### Справа Центру «Миротворець».

У травні розгорнулася суперечка щодо інформації, яку було розміщено на сайті Центру дослідження ознак злочинів проти національної безпеки України, світу, безпеки людства та міжнародного правопорядку «Миротворець»<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://kap.minjust.gov.ua/services/registry>

<sup>49</sup> На допомогу рейдерам: невдачі реформи міністра Петренка [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua1.com.ua/publications/na-dopomogu-reyderam-nevdachi-reformi-ministra-petrenko-18313.html>

<sup>50</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://data.gov.ua/passport/5fc89a6f-55b8-4ec6-95d6-38a0fdc31be1>

<sup>51</sup> Мін'юст відкрив доступ до даних реєстру юридичних і фізичних осіб [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2016/04/19/590050>

<sup>52</sup> В Україні з'явиться електронна база обліку затриманих [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/123627-v\\_ukraini\\_zyavitsya\\_elektronna\\_baza\\_obliku\\_zatrimanih.html](http://zib.com.ua/ua/123627-v_ukraini_zyavitsya_elektronna_baza_obliku_zatrimanih.html)

<sup>53</sup> ЦППР підтримує звернення ЦНАП у м. Луцьку щодо неприпустимості порушення законодавства про адміністративні послуги з боку ДМС [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://pravo.org.ua/ua/news/20871551-tsppr-pidtrimue-zvernennya-tsnap-u-m.-lutsku-schodo-nepripustimosti-porushennya-zakonodavstva-pro-administrativni-poslugi-z-boku-dms>

<sup>54</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://psb4ukr.org>



Йдеться про оприлюднення прізвища, ім'я, по-батькові, телефонів та електронних адрес приблизно п'яти тисяч журналістів (як українських, так і зарубіжних), які зверталися за акредитацією до так званого «Міністерства інформації ДНР» для роботи на окупованих бойовиками територіях Донбасу. Адміністрація Центру пояснила, що база даних була отримана в результаті операції по зламу серверів «Міністерства інформації ДНР».

Журналісти звернулися до «Миротворця», вимагаючи негайно видалити з вільного доступу інформацію про персональні дані відповідних журналістів та до органів влади – з вимогою розпочати кримінальне провадження.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Валерія Лутковська підтримала таке звернення і звернулася до Служби безпеки України та Національної поліції України з рекомендацією «вжити заходів щодо припинення незаконного збору та поширення персональних даних осіб на інтернет-сайті «Миротворець», а також забезпечити блокування доступу до зазначеного сайту на території України»<sup>55</sup>. Вона також стверджувала, що «Оприлюднені на інтернет-сайті "Миротворець" дані про осіб є об'єктом захисту відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», який спрямований на захист прав людини і основоположних свобод, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних, та Закону України «Про інформацію»<sup>56</sup>.

Прокуратура м. Києва відкрила провадження за ч. 1 ст. 171 КК України («Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів»)<sup>57</sup>.

Своє занепокоєння з цього приводу висловив посол ЄС в Україні Ян Томбінський та закликав українську владу зробити згаданий контент недоступним<sup>58</sup>. Подібну позицію зайняли представники низки інших міждержавних та міжнародних неурядових організацій.

13 травня Центр «Миротворець» заявив про рішення закрити однойменний сайт та підготувати до надання у вільний доступ в Інтернеті всієї зібраної колективом інформації, посиляючись на вчинений тиск та загрозу витоку в ході розслідування кримінального провадження даних про співробітників Центру, що постійно або епізодично працюють на території ДНР та ЛНР. Однак вже 19 травня, через підтримку їхньої діяльності з боку частини українських громадських та політичних діячів<sup>59</sup> та журналістів<sup>60</sup> було вирішено відновити його роботу, а згодом на цьому сайті було оприлюднено оновлений список журналістів, акредитованих так званим «Міністерством інформації «ДНР»<sup>61</sup>.

21 травня радник глави СБУ Юрій Тандит заявив, що Служба безпеки України перевіряє списки,

<sup>55</sup> Омбудсмен просить заблокувати доступ до сайту "Миротворець", який "злив" дані про журналістів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/1343148-obmbudsmen-prosit-zablokuvati-dostup-do-saytu-mirotvorets-yakiy-zliv-dani-pro-jurnalistiv.html>

<sup>56</sup> Омбудсмен просить заблокувати доступ до сайту "Миротворець", який "злив" дані про журналістів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/1343148-obmbudsmen-prosit-zablokuvati-dostup-do-saytu-mirotvorets-yakiy-zliv-dani-pro-jurnalistiv.html>

<sup>57</sup> Прокуратура відкрила провадження за фактом публікації на сайті "Миротворець" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/164867>

<sup>58</sup> В ЄС обурені публікацією ДНР-leaks та закликали Київ прибрати дані журналістів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/05/11/7049087>

<sup>59</sup> Життя, смерть та знову життя проекту «Миротворець» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mediakrytyka.info/za-scho-krytykuyut-media/tsenzura/zhytlya-smert-ta-znovu-zhytlya-proektu-myrotvorets.html>

<sup>60</sup> Портников обратился к аккредитованным в "ДНР" журналистам: ваша ложь - пятно на нас всех [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.obozrevatel.com/politics/41036-portnikov-obratilsya-k-akkreditovannyim-v-dnr-zhurnalistam-vasha-lozh-ryatno-na-nas-vseh.html>

<sup>61</sup> Сайт "Миротворець" "злив" особисті дані акредитованих у "ДНР" журналістів: назріває міжнародний скандал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.unian.ua/society/1341918-sayt-mirotvorets-zliv-osobisti-dani-akreditovanih-u-dnr-jurnalistiv-nazrivaemijnarodnij-skandal.html>

оприлюднені сайтом «Миротворець», а ті хто, прикривається посвідченнями журналіста, шпигуючи проти України, будуть притягнуті до відповідальності<sup>62</sup>.

2 червня послів країн «Великої Сімки» (G-7) звернулися з вимогою до Центру «Миротворець» видалити згадані дані<sup>63</sup>. В свою чергу, Центр «Миротворець» заявив, що розглядає цю заяву як таку, яка базується на недостовірних джерелах інформації та що на сайті розміщено лише звичайні контактні дані, які «журналісти з власної волі і усвідомлено передавали представникам терористичної організації ДНР і самостійно публікували в мережі інтернет» та запропонували передати спецслужбам і поліцейським органів країн G7 «наявні дані про більш ніж 62000 проросійських бойовиків, терористів і їх помічників, російських найманців і військових злочинців, які здійснювали і продовжують здійснювати злочини проти національної безпеки України, світу, безпеки людства та міжнародного правопорядку»<sup>64</sup>.

Згодом, Президент України Петро Порошенко заявив, що він засуджує публікацію особистих даних журналістів на сайті «Миротворець» і гарантує захист журналістам, втім не має законних засобів для впливу на незалежний веб-ресурс та вважає чинення незаконного тиску неможливим<sup>65</sup>.

Вказана ситуація висвітлила проблеми як з розрізненням власне контактних даних, так і вразливих персональних даних, так само як з механізмами їх захисту. Окремим питанням стоїть правомірність оприлюднення інформації, отриманої завдяки зламу серверів окупаційних органів влади так званих «ДНР/ЛНР» та проблема підтвердження достовірності такої інформації.

Так, Харківська правозахисна група вказувала, що ця інформація «не була взята з відкритих джерел інформації, а отримана з невідомих джерел без посилання на них. Це не дає можливості перевірити та підтвердити її достовірність. Це також вказує на конфіденційний характер такої інформації, щодо розголошення якої жодної згоди надано не було. Крім того, є остаточно невизначеними критерії та мотиви поміщення до цього списку «акредитованих» осіб. За наявною в нас інформацією, в цьому списку фігурують особи, які, наприклад, забезпечували переклад для іноземних місій, що здійснювали моніторинг на території так званої ДНР, особи, які були залучені до здійснення поїздок на непідконтрольну територію з гуманітарними цілями»<sup>66</sup>.

### Тілесний аспект приватності.

Примусові медичні процедури, такі як централізовані 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 проводити, тоді як лікарі попереджують про загрозу епідемії.

Чинна процедура примусового поміщення особи в психіатричну лікарню не захищає належним чином особу від свавілля.

Неналежно врегульованою залишається сфера трансплантології і донорства, зокрема в частині соціального захисту донорів.

<sup>62</sup> Тандіт: СБУ перевіряє списки журналістів, оприлюднені "Миротворцем" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/05/21/7109202/>

<sup>63</sup> Заява Послів G7 стосовно персональних даних журналістів [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kiew.diplo.de/Vertretung/kiew/uk/08/03\\_Politik/Statement\\_der\\_G7\\_Botschafter\\_0206.html](http://www.kiew.diplo.de/Vertretung/kiew/uk/08/03_Politik/Statement_der_G7_Botschafter_0206.html)

<sup>64</sup> <https://myrotvorets.center/600340-otvet-centra-mirotvorec-na-zayavlenie-poslov-g7-o-publikacii-yakoby-personalnyh-dannyh-zhurnalistov-akkreditovannyh-pri-terroristicheskoy-organizacii-dnr/>

<sup>65</sup> Прес- конференція Президента України Петра Порошенка від 03.06.2016 р.(уривки) [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[https://www.youtube.com/watch?v=NJb\\_zF4m9ek](https://www.youtube.com/watch?v=NJb_zF4m9ek) (українською), <https://www.youtube.com/watch?v=qFiUARw-p9I> (english)

<sup>66</sup> Заява Харківської правозахисної групи щодо подій, пов'язаних із сайтом «Миротворець» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=146337775>

## Рекомендації

1. Припинити адміністративну практику протиправного використання ідентифікаційного номеру (коду) платника податків для інших цілей, не передбачених законом. Припинити також застосування поняття «персональний номер», використання якого не передбачено жодним законом.
2. 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.
3. Прийняти закон та інші нормативно-правові акти, що захищали би права пацієнтів, зокрема, у частині здійснення примусових медичних процедур, трансплантології і захисту конфіденційної інформації про стан здоров'я.
4. Внести зміни до законодавства і юридичної практики з тим, щоб 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.
5. Врегулювати здійснення відеоспостереження в громадських місцях, передбачивши, серед іншого, порядок, умови зберігання та видалення записів, їхнього оприлюднення та створення незалежного органу щодо контролю за цією сферою.
6. Врегулювати здійснення відеоспостереження щодо ув'язнених осіб таким чином, щоб було дотримано баланс між вимогами безпеки і людською гідністю.
7. 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.
8. Уточнити перелік спеціальних технічних засобів отримання інформації таким чином, щоб пересічний громадянин міг передбачити що з них належить до заборонених (дозволених) засобів та зробити такий перелік розумним та публічним, з урахуванням розвитку новітніх технологій.
9. Розробити систему соціальних компенсаторів для живих донорів.
10. Внести зміни в Правила здійснення діяльності у сфері телекомунікацій (діяльність з надання послуг доступу до Інтернет) з урахуванням позиції профільних громадських організацій.
11. Внести зміни в законодавство щодо порядку використання працівниками патрульної поліції нагрудної камери (відеореєстратора), зберігання інформації, отриманої за її допомогою нього, режим доступу до такої інформації тощо та оприлюднити його.
12. Застосовувати деперсоніфікацію відеозаписів (так, щоб уникнути можливості ідентифікації особи) перед їхнім оприлюдненням у випадку, коли на це немає згоди особи, яку було зафіксовано на відеозаписі.
13. Припинити практику правоохоронних органів підміни обшуків оглядами.
14. Удосконалити кримінально-процесуальне законодавство, яке стосується коштів, що вилучено за ухвалою суду під час обшуку, а потім визнано речовими доказами і на які не накладено арешт, та уточнити порядок повернення цих коштів, зокрема прямо вказати, хто є власником вилучених предметів, які визнано речовими доказами і на які не накладено арешт.



**Максим Васін,**  
виконавчий директор  
громадської організації  
«Інститут релігійної  
свободи». На  
громадських засадах  
працює у складі  
Експертної ради при  
Міністерстві культури  
України з питань  
свободи совісті та  
діяльності релігійних  
організацій;  
Консультативної ради  
при Уповноваженому  
Верховної Ради України  
з прав людини;  
Громадської ради при  
Державному комітеті  
телебачення та  
радіомовлення України  
(з грудня 2010 р.).  
Автор законопроектів  
та наукових публікацій  
з питань гармонізації  
державно-конфесійних  
відносин та  
законодавчого  
забезпечення релігійної  
свободи

## Свобода думки, совісті та релігії: права релігійних громад

### 1. Загальний огляд

Традиційно церква як суспільна інституція користується найбільшою довірою серед українського населення (58,8%). Це контрастує з найменшою довірою українців до владних інститутів: Уряд – 8,7% та Парламент – 6,2%, які мають також найнижчий баланс довіри й недовіри<sup>1</sup>.

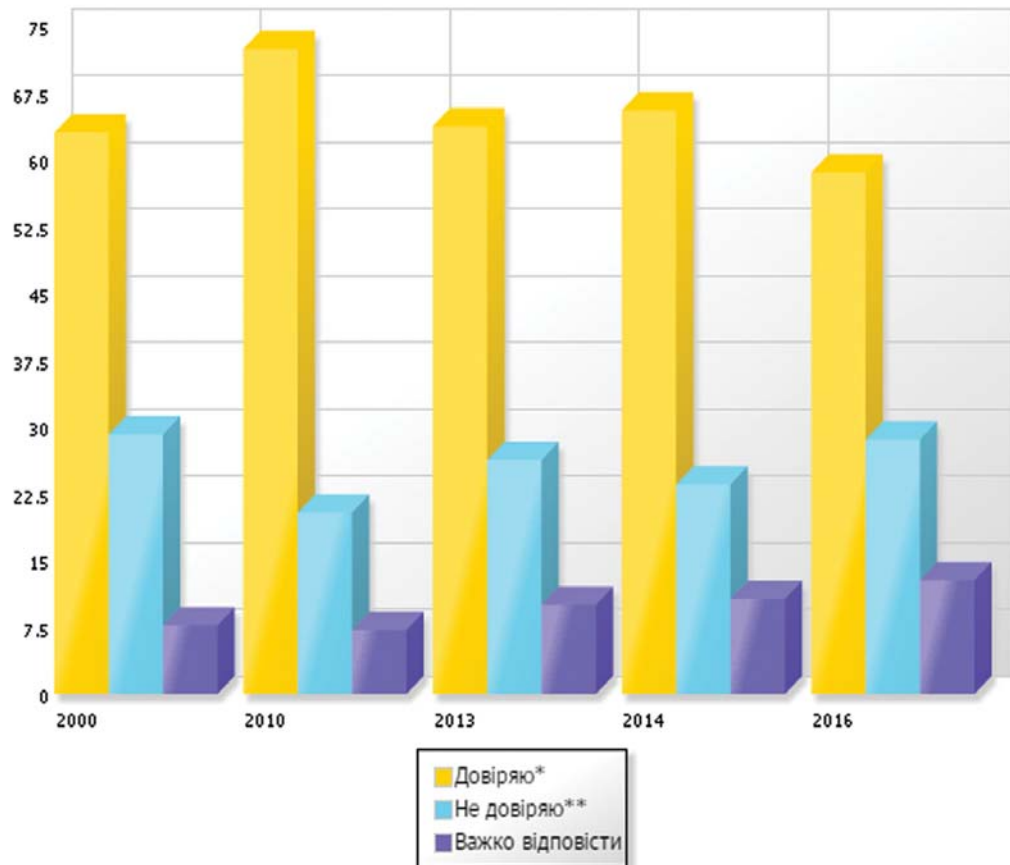
Таблиця 1.  
Довіра до соціальних інституцій, % опитаних

Соціальні інституції	Довіряю	Не довіряю	Баланс довіра-недовіра (різниця)
Волонтери	57.6	13.5	44.1
Церква	58.8	18.4	40.4
Громадські організації	34.5	21	13.5
Збройні сили України	45.3	32.9	12.4
Переселенці	24	25	-1
Українські ЗМІ	32.3	38.9	-6.6
Патрульна поліція	20.7	35.1	-14.4
Національна поліція (колишня міліція)	14.9	46.1	-31.2
СБУ	16.3	49.7	-33.4
Президент України	16.8	64.9	-48.1
Опозиція	8.7	65	-56.3
Уряд України	8.7	75	-66.3
Верховна Рада України	6.2	78.6	-72.4

Таке лідерство народної довіри притаманне церкві вже багато років поспіль, вона відіграє свою роль не лише як інституція, яка задовольняє релігійні потреби вірян, але й як частина громадянського суспільства України.

<sup>1</sup> Опитування громадської думки проводилося Київським міжнародним інститутом соціології з 4 по 14 грудня 2015 року у 110 населених пунктах в усіх областях України, крім АР Крим, за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення України віком від 18 років. Методом інтерв'ю опитано 2022 респонденти. Статистична похибка вибірки (з імовірністю 0,95 і за дизайн-ефекту 1,5) не перевищує: 3,3% для показників, близьких до 50%, 2,8% – для показників, близьких до 25%, 2,0% – для показників, близьких до 10%, 1,4% – для показників, близьких до 5%

Таблиця 2.  
Опитування: чи довіряєте ви Церкві? (2000 – 2016)



	2000	2010	2013	2014	2016
Довіряю*	63.1	72.5	63.8	65.6	58.6
Не довіряю**	29.2	20.4	26.3	23.6	28.6
Важко відповісти	7.7	7.2	10	10.7	12.8

\* Сума варіантів відповіді «довіряю» і «скоріше довіряю»

\*\* Сума варіантів відповіді «не довіряю» і «скоріше не довіряю»

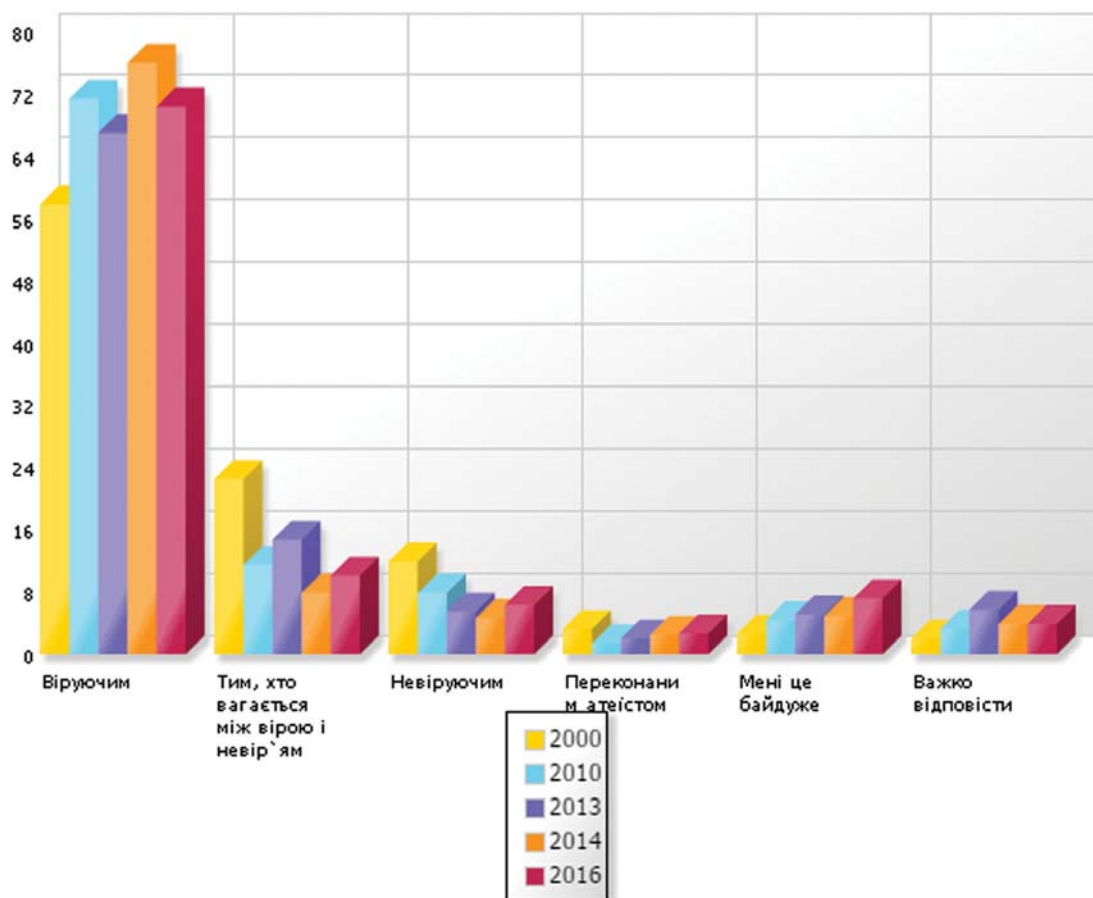
Слід зауважити, що за останні 16 років кількість вірян в Україні суттєво зростає – з 57,8% опитаних до 70,4%. Водночас за цей самий період зменшилася кількість невіруючих (з 11,9% до 6,3%) та переконаних атеїстів (з 3,2% до 2,7%), а також кількість тих українців, хто вагається між вірою і невір'ям (з 22,5% до 10,1%), про що свідчать дані Центру Разумкова<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Таблиці 2 і 3 відображають результати дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 25 по 30 березня 2016 року в усіх регіонах України, за винятком АР Крим та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%



Таблиця 3.

Опитування: незалежно від того, відвідуєте Ви церкву чи ні, ким Ви себе вважаєте? (2000 – 2016)



	Віруючим	Тим, хто вагається між вірою і невір'ям	Невіруючим	Переконаним атеїстом	Мені це байдуже	Важко відповісти
2000	57.8	22.5	11.9	3.2	2.6	2
2010	71.4	11.5	7.9	1.4	4.4	3.3
2013	67	14.7	5.5	2	5.1	5.7
2014	76	7.9	4.7	2.5	4.9	3.9
2016	70.4	10.1	6.3	2.7	7.2	3.9

Водночас до православних себе відносять 64,7% українців. Найбільша кількість православних (39,5%) ідентифікують себе з УПЦ Київського Патріархату. Друга за кількістю група (25,4%) вважає себе «просто православними», 23,3% відносять себе до УПЦ (Московського Патріархату), і ще 4,8% православних – вірні УАПЦ, а 1,3% – безпосередньо відносять себе до Руської (Російської) Православної Церкви.

Із усіх опитаних греко-католиками вважають себе 8,2%, протестантами – 1,2%, а римо-католиками – 0,8%. При цьому 12,7% опитаних ідентифікують себе як «просто християни»<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 р. Було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком АР Крим та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Опитування проводилося у 118 поселеннях (67 міських і 51 сільських). Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95

Загалом релігійна ситуація в Україні свідчить про те, що кожен, незалежно від конфесійної належності, має свободу сповідувати свою релігію чи переконання. Поодинокі порушення права на свободу совісті та віросповідання часто мають регіональний характер і не є загальнодержавною політикою Уряду. Однак на окрему увагу заслуговують законодавчі ініціативи урядових структур та окремих парламентарів щодо внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», які стали предметом жвавих дискусій.

Протягом 2016 року залишалася помітна напруженість у міжправославних відносинах, пов'язана з майновими суперечками під час зміни юрисдикції православними громадами, зокрема під час переходів парафій з юрисдикції Московського до Київського Патріархату. Загалом таких конфліктних ситуацій менше 1% від загальної кількості зареєстрованих в Україні православних громад, проте є негативною тенденція до дедалі частішого висловлення учасниками цих суперечок зневаги і публічних образ на адресу своїх опонентів.

У цьому контексті 44,3% українців, які вважають себе православними, підтримують «необхідність створення в Україні Єдиної Помісної Православної Церкви, незалежної від інших церковних центрів за межами України». Водночас 25% православних не підтримують цієї ідеї, а 30,7% ще не визначилися [3]. Тому подолання в Україні православного розділення ще потребує широкого суспільного діалогу, просвітництва та, скоріш за все, не обійдеться без локальних суперечок, які можна мінімізувати, відмовившись від силових протистоянь, та через налагодження діалогу та медіації.

## 2. Проблема загальної перереєстрації релігійних організацій

Проблема загальної перереєстрації всіх неприбуткових організацій, у тому числі релігійних, загострилася всередині 2016 року, коли стало очевидним, що вимоги підпункту 133.4.1 Податкового кодексу України (внесені Законом України від 17.07.2015 р. №652-VIII), покликані автоматизувати процес надання неприбуткового статусу, за фактом були використані Урядом для так званої «інвентаризації» неприбуткових організацій та створення їх нового Реєстру. Подібну позицію зайняв також Департамент у справах релігій та національностей Мінкультури. *«Має відбутися не механічна перереєстрація релігійних громад, а реєстрація нових редакцій статутів, у яких усі положення мають відповідати чинному законодавству у сфері релігії»*, – сказав директор Департаменту Андрій Юраш<sup>4</sup>.

Однак із боку релігійної спільноти зазнав критики сам підхід урядовців, коли замість законодавчого регулювання діяльності тих чи інших типів неприбуткових організацій від них вимагається цитувати в установчих документах положення законів, що може тривати безкінечно, з огляду на часті законодавчі зміни. Це також стосується вимоги щодо деталізації у статутах неприбуткових організацій завдань і напрямків їхньої діяльності, оскільки відповідно до Податкового кодексу неприбутковій організації дозволено витрачати кошти без оподаткування лише на статутні завдання і напрямки, незважаючи навіть на те, що відсутні у статуті види діяльності прямо передбачені профільним законом.

За даними Мінкультури кількість зареєстрованих релігійних організацій станом на початок 2016 року становить 34611. Ця цифра не враховує окупованих територій АР Крим та міста Севастополь, а дані по Донецькій і Луганській областях не відображають змін, що відбулися за останні три роки на непідконтрольній Україні території<sup>5</sup>. Податковий кодекс вимагав завершити процедуру перереєстрації всіх неприбуткових організацій до 1 січня 2017 р. Проте за ініціативи Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій був прийнятий Закон України №1667-VIII від 06.10.2016 р., який не лише про-

<sup>4</sup> Відкрите засідання Експертної ради з питань свободи совісті та діяльності релігійних організацій при Міністерстві культури України від 15.12.2016 р. // Офіційний сайт Міністерства культури України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/1Lw0Ld>

<sup>5</sup> Звіт про мережу церков і релігійних організацій в Україні станом на 1 січня 2016 року, затверджений Наказом Міністерства культури України №184 від 31.03.2016 р. // Офіційний сайт Міністерства культури України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/Eyglqk>

довжив крайній термін перереєстрації релігійних організацій до 1 січня 2018 р., але й виправив суттєвий недолік п. 133.4 Кодексу, який до цього формально обмежував статутну діяльність неприбуткових організацій на користь своїх членів (як приклад, добродійність і милосердя релігійних організацій на адресу своїх одновірців)<sup>6</sup>.

За інформацією Мінкультури, обласних і Київської міської держадміністрацій, станом на середину 2016 року необхідні зміни до своїх статутів внесли 2% відповідних релігійних організацій (зокрема, Мінкультури зареєструвало зміни до статутів 29 релігійних організацій). До того ж, згадані органи влади заявили про спроможність опрацювати до кінця 2016 року лише від 3 до 10% поданих на реєстрацію статутів релігійних організацій від їх загальної кількості. Виходить, що навіть продовження перереєстрації релігійних організацій до кінця 2017 року навряд чи дасть змогу державним органам упоратися з перереєстрацією бодай половини від загальної кількості релігійних організацій.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що так званий «антирейдерський» Закон України №1666-VIII від 06.10.2016 р. (законопроект №5067) запровадив іще один проміжний етап у подвійній процедурі реєстрації релігійних організацій. Тепер до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» внесено вимогу про те, щоб підписи на статуті та протоколі загальних зборів релігійної організації перед поданням на державну реєстрацію засвідчувалися нотаріально<sup>7</sup>. І це незважаючи на те, що до державного реєстратора подається вже зареєстрований статут, засвідчений печаткою і підписом керівництва обласної чи Київської міської державної адміністрації або Мінкультури.

Крім цього, резонансний законопроект №4128 пропонує зміни до ст. 8 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», які передбачають прийняття рішень про зміну релігійною громадою підлеглості релігійним центрам шляхом голосування більшістю присутніх на зборах громадян, які «самоідентифікують» себе належними до цієї релігійної громади<sup>8</sup>. Окрім невиправданого надання таким особам правосуб'єктності членів юридичної особи (з правоздатністю розпоряджатися майном релігійної громади) всупереч вимогам статуту конкретної релігійної громади, у разі прийняття законопроекту знову постане питання невідповідності статутів більшості релігійних громад вимогам закону. Адже, як свідчить поширена практика, майже всі релігійні громади приймають рішення про внесення змін до статуту 2/3 або навіть 3/4 голосів присутніх на загальних зборах членів релігійної громади. До того ж баптистські, лютеранські, юдейські, мусульманські та інші громади мають додаткові вимоги до членства – такі, як конфірмація, хрещення, обрізання, що не береться до уваги згаданим законопроектом.

П. 2 Плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр., затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.11.2016 р. №802-р, та п. 43 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р., затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. №1393-р, зобов'язують Мін'юст та Мінкультури розробити до кінця 2016 р. законопроект про спрощення процедури реєстрації релігійних організацій. Однак відповідні напрацювання Мінкультури представило релігійній спільноті лише у грудні 2016 р., що спричинило подання відповідного законопроекту до парламенту поспіхом, без належного громадського обговорення.

Залучення представників конфесій і громадськості до роботи над цим законопроектом важливо також з огляду на те, що пропонувані зміни стосуються не лише процедури реєстрації релігійних ор-

<sup>6</sup> Парламент прийняв як закон проект 5050 про неприбутковий статус релігійних організацій // Інститут релігійної свободи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/DK7gQx>

<sup>7</sup> Для перереєстрації релігійної організації тепер необхідно звертатися до нотаріуса // Інститут релігійної свободи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/bjJBv0>

<sup>8</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України №4128 від 23.02.2016 р. «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо зміни релігійними громадами підлеглості) // Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58255](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58255)

ганізацій, але й вводять нові підстави для примусового припинення (заборони) релігійних організацій у судовому порядку (в тому числі за «дії, які становлять загрозу стабільності держави»), запроваджують релігієзнавчу експертизу стосовно релігійних організацій (і новостворених, і діючих). Деякі із запропонованих новацій свідчать про намір посилити функції контролю Мінкультури як державного органу у справах релігій, що може несприятливо позначитися на рівні свободи віросповідання в Україні.

В умовах наявних законодавчих прогалин процедура реєстрації статутів релігійних організацій має регіональні особливості та залежить від адміністративної практики, сформованої тією чи іншою обласною державною адміністрацією та КМДА. Як приклад, в одних областях вимагається подання нотаріально засвідченої заяви від засновників релігійної громади, в інших – паспортні дані, а в деяких – навіть ідентифікаційні (податкові) номери.

Тож процедура реєстрації релігійних організацій потребує уніфікації та виважених законодавчих змін після проведення детальних консультацій з релігійною спільнотою. Саме на такому підході наголосила Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій у своїх зверненнях до Кабінету Міністрів України та Департаменту у справах релігій та національностей Мінкультури, закликаючи не поспішати зі змінами з метою їх ретельного опрацювання у діалозі з представниками конфесій та експертами<sup>9</sup>.

### 3. Продовження реформ у сфері релігійної освіти

Протягом останніх двох років Міністерство освіти та науки України забезпечило формування бази підзаконних актів, необхідних для практичної реалізації новацій Закону України «Про вищу освіту» (в редакції 2014 р.) у сфері державного визнання документів про вищу духовну освіту, наукові ступені та вчені звання осіб, які на день набрання чинності цим Законом здобули освіту, захистили дисертації на здобуття наукових ступенів та отримали вчені звання у вищих духовних навчальних закладах.

Варто зауважити, що Закон України «Про вищу освіту» передбачає виокремлення «Богослов'я» в окрему галузь знань та можливість проходження вищим духовним навчальним закладом процедури ліцензування та акредитації освітньої програми за спеціальністю «Богослов'я», створення та діяльності аспірантури, докторантури, спеціалізованої вченої ради за галуззю знань «Богослов'я». З цією метою Міносвіти розпочало процес державного визнання документів про вищу духовну освіту, наукові ступені та вчені звання, виданих вищими духовними навчальними закладами, щоб богословські навчальні заклади та факультети були забезпечені необхідними науково-педагогічними і науковими кадрами.

На виконання цього Закону Кабінет Міністрів України видав Постанову від 19.05.2015 р. №652, якою затвердив відповідну процедуру. Для практичної організації цього процесу Міносвіти видало Наказ від 08.04.2016 р. №381, яким затвердило Положення про Комісію з державного визнання документів про наукові ступені та вчені звання, а Наказом від 15.07.2016 р. №839 утворило Комісію з державного визнання документів про вищу духовну освіту та затвердило її персональний склад. Іншим Наказом від 15.07.2016 р. №829 Міносвіти затвердило склад Комісії з державного визнання документів про наукові ступені та вчені звання, що уможливило почати розгляд заяв про встановлення відповідності наукового ступеня, присудженого вищим духовним навчальним закладом, освітньо-науковому або науковому рівню системи освіти України та відповідність присвоєння вченого звання встановленим вимогам.

За інформацією Міносвіти, протягом 2016 р. на розгляд Комісії з державного визнання документів про вищу духовну освіту загалом надійшло 308 справ. За результатами їх розгляду ухвалено позитивні рішення щодо визнання 106 документів про вищу духовну освіту. Крім цього, до Комісії з державного

<sup>9</sup> ВРЦіРО просить Уряд не робити поспішних змін у законодавстві про реєстрацію // Офіційне інтернет-представництво Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/sLVXGy>

визнання документів про наукові ступені та вчені звання надійшло 32 справи щодо визнання наукових ступенів та 8 стосовно визнання вчених звань, із яких ухвалено позитивні рішення щодо визнання 9 дипломів про присудження наукових ступенів та 5 документів про присвоєння вчених звань. До складу Комісії увійшли і державні службовці та експерти-релігієзнавці, і представники духовних навчальних закладів і релігійних об'єднань.

#### 4. Проведення публічних мирних зібрань релігійного характеру

8 вересня 2016 року Конституційний Суд України прийняв Рішення №6-рп/2016 про неконституційність вимог щодо отримання дозволів у місцевої влади на проведення публічних релігійних та інших мирних заходів (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій). Зокрема Суд визнав неконституційними положення ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», які вимагали від вірян і релігійних організацій отримання дозволів у місцевої влади на проведення мирних зібрань за 10 днів до бажаної дати. До того ж, Суд розширив межі розгляду конституційного подання і визнав неконституційним також Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. №9306 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», яким, як не дивно, дотепер користувалися деякі місцеві посадовці та навіть судді, обмежуючи права громадських активістів.

Правозахисники протягом 20 років наголошували на невідповідності Конституції України окремих застарілих норм Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» та нормативних актів СРСР, які ставили фундаментальне право людини на свободу мирних зібрань у залежність від дозволу чиновника. У деяких областях посадові особи навіть вимагали від релігійних громад отримувати в них дозволи, щоб орендувати приміщення для церковних заходів, або свавільно, без суду забороняли вірянам проводити публічні зібрання – святкові заходи, хресні ходи, вуличні молитви тощо.

У 2015 році ініціатором конституційного подання виступила Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Валерія Лутковська. Її позицію підтримали Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій, Інститут релігійної свободи, Українська Гельсінська Спілка з прав людини, низка університетів, Міністерство юстиції, Національна поліція та СБУ, вважаючи згаданий дозвільний порядок організації мирних заходів неконституційним. Натомість Міністерство культури виступило за збереження дозвільного порядку проведення публічних релігійних заходів, сприймаючи його як «механізм попереджувального впливу на можливі прояви деструктивної діяльності релігійних організацій».

У підсумку Конституційний Суд розтлумачив ст. 39 Конституції та чітко заявив, що в демократичній країні не може бути дискримінації вірян у реалізації їхнього права на мирні зібрання. У своєму рішенні Суд зауважив, що Конституція України «зобов'язує державу створити єдиний правовий механізм, що регулює проведення громадянами, громадськими або релігійними організаціями, іншими суб'єктами права публічних мирних зібрань релігійного та нерелігійного характеру»<sup>11</sup>. Суд наголосив, що відповідно до ст. 39 Конституції України єдиною вимогою до проведення публічних мирних зібрань, і релігійних, і нерелігійних, є їхній мирний характер та завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

<sup>10</sup> У МОН вручили перші свідоцтва про державне визнання документів про вищу духовну освіту // Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/usi-novini/novini/2016/12/13/foto-do-novini-z-duxovenstvom/>

<sup>11</sup> Рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 року №6-рп/2016 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ccu.gov.ua/docs/1924>



Тож історичність згаданого рішення Конституційного Суду важко переоцінити, адже йдеться про остаточне звільнення від рудиментів радянського тоталітаризму, які стояли на заваді свободи думки, вираження поглядів і віросповідання в Україні.

## 5. Подальше становлення капеланської служби у Збройних Силах України

Протягом року продовжилася робота над практичною реалізацією Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. №677-р «Про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах, Національній гвардії та Державній прикордонній службі». 14 грудня Уряд доповнив його положеннями про Державну спеціальну службу транспорту, в якій Міністерству інфраструктури доручено створити капеланську службу<sup>12</sup>.

Станом на кінець першої половини 2016 року райони проведення антитерористичної операції відвідав 521 священник-капелан з різних церков і релігійних організацій (УПЦ КП – 295, УГКЦ – 122, ЦХВЕУ – 23, ВСЦ ЄХБ – 12, УПЦ (МП) – 8), а також 150 священників-волонтерів та ще 140 інших духовних осіб (диякони, помічники, семінаристи). Ці цифри не враховують священників-капеланів, які здійснювали свою місію на полігонах або в тилкових госпіталях. Водночас дослідники зауважують, що священники-капелани несуть не лише духовне служіння серед військовослужбовців, але й від самого початку російської агресії проти України взяли на себе роль волонтерів, які першими привозили необхідні речі, як приклад, у Херсонську область, коли бригади Збройних Сил України були дислоковані у голому полі. Пізніше це вилилось у психологічну та духовну допомогу військовослужбовцям та членам їхніх сімей. Багато хто зі священників пройшов спеціальні тренінги для капеланів та повноцінні навчальні програми з надання психологічної допомоги, роботи із травмою, горем і втратою, проявами посттравматичного стресового розладу. Священники-капелани взаємодіють та обмінюються досвідом з іншими волонтерами та спеціалістами у сфері психології, психотерапії та психіатрії. Окремою сферою роботи капеланів стали допомога пораненим, підтримка родин військовослужбовців, духовна і матеріальна допомога вдовам загиблих воїнів<sup>13</sup>.

Упродовж 2016 року продовжилися консультації та подальше доопрацювання проекту Закону України «Про військове капеланство», розробленого за участі членів Ради у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони України. Зважаючи на наявність декількох законодавчих ініціатив з цього приводу, зокрема законопроекту №1153, розробленого ще у 2013 році, та ще не поданого до парламенту законопроекту РНБОУ, за ініціативи Комітету Верховної Ради з питань культури і духовності у жовтні 2016 року за участі представників різних церков та експертів відбулася нарада щодо законодавчого врегулювання діяльності військових капеланів. Її результатом стало взаємне узгодження основних позицій щодо майбутнього єдиного законопроекту.

Пізніше, 17 листопада, за підтримки Комітету ВР з питань національної безпеки і оборони у стінах Верховної Ради відбувся Круглий стіл на тему «Розвиток капеланського служіння в Україні». Депутати від різних парламентських комітетів і фракцій разом із представниками церков домовилися протягом кількох тижнів завершити роботу над проектом Закону України «Про військове капеланство», який має врахувати доцільні напрацювання з інших проектів. Після цього узгоджений законопроект буде зареєстрований у парламенті за підписами депутатів із різних фракцій і груп<sup>14</sup>.

12 Розпорядження Кабінету Міністрів України №964-р від 14.12.2016 р. «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. №677» // Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-2016-%D1%80>

13 Калениченко Т., Коханчук Р. Бути поруч: основи військового капеланства для військових і волонтерів // «Київське Богоявленське Ставропігійне Братство». – К., 2016.

14 У парламенті завершується робота над Законом «Про військове капеланство» // Інститут релігійної свободи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/7cvvgx>

## 6. Релігійні переслідування та утиски свободи віросповідання в окупованому Криму та окремих районах Донецької та Луганської областей

Релігійна ситуація на окупованих внаслідок російської агресії територіях АР Крим та окремих районів Донецької та Луганської областей виразно відрізняється від становища вірян і релігійних громад решти України.

Російське законодавство, запроваджене в АР Крим із березня 2014 року, значно звужує свободу віросповідання порівняно з українськими законами. Через це протягом останніх років кримські релігійні організації продовжують переживати труднощі з обов'язковою перереєстрацією за законодавством Росії, яка вимагає набуття російського громадянства для засновників. Почастішали випадки обмежень у користуванні орендованими та власними житловими приміщеннями, які пристосовувалися для проведення богослужінь і вивчення Біблії. Останній такий випадок стався у грудні 2016 року, коли місцева влада заборонила Церкві християн віри євангельської «Голос надії» використовувати для здійснення богослужінь та іншої діяльності власну будівлю, що на вулиці Ракицького, 29 у Бахчисараї<sup>15</sup>. Священники, які відмовилися приймати російське громадянство, зіткнулися з перешкодами у своїй релігійній діяльності через обмеження, які має російське міграційне законодавство щодо іноземців.

Віряни УПЦ Київського Патріархату переживають різні перешкоди у своїй релігійній діяльності, зокрема через рішення кримських судів щодо заборони використання окремих приміщень і споруд, пристосованих під храми. За словами архієпископа Сімферопольського і Кримського Климента, Київському патріархату в Криму загрожує ліквідація та знищення, оскільки на сьогодні в УПЦ КП функціонує лише 9 повноцінних парафій (із 41 на початок 2014 року), де відбуваються богослужіння, а також є лише 13 священників, половина з яких служать «вахтовим методом», бо були вимушені вивезти свої родини з півострова через реальну загрозу життю для їхніх дітей. «Після початку анексії Криму з боку Росії до літа 2014 року було знищено церкву в селі Перевальному, церкву священномученика Климента в Севастополі, були закриті храми у Красноперекопську, Ленінському районі та Саках», – заявив архієпископ УПЦ КП. За словами архієрея, залишилися діючими лише ключові парафії в місті Сімферополі, Первомайському та Білогірському районі<sup>16</sup>.

У вересні 2015 року місія ОБСЄ зафіксувала системні та цілеспрямовані порушення фундаментальних прав і свобод у Криму, в тому числі свободи совісті та віросповідання. Особливих переслідувань зазнають віряни та релігійні громади з проукраїнською позицією. Зокрема у звіті ОБСЄ наголошується, що крім УПЦ Київського Патріархату тиску зазнали релігійні організації кримських татар. Так звані правоохоронні органи Криму проводили обшуки в мечетях та медресе (ісламських школах) на всьому півострові та допитали десятки кримських татар, підозрюваних у володінні забороненими екстремістськими матеріалами чи у причетності до заборонених законодавством Росії релігійних організацій<sup>17</sup>.

Такі дії окупаційної влади Криму продовжилися і в 2016 році, резонансним прикладом чого став арешт чотирьох мусульман – Руслана Зейтуллаєва, Ферата Сайфуллаєва, Рустема Ваїтова та Юрія (Нурі) Прімова, яких російська влада підозрює у тероризмі та інкримінує доволі маніпулятивну статтю – «Організація діяльності терористичної організації та участь у діяльності такої організації». Кримських

<sup>15</sup> Християни закликають Росію повернути віруючим молитовний будинок в Бахчисараї // Інститут релігійної свободи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/lZCrXv>

<sup>16</sup> Київському патріархату в Криму загрожує ліквідація та знищення – архієпископ Климент // Інститут релігійної свободи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/IU8FFB>

<sup>17</sup> Місія ОБСЄ зафіксувала суттєві утиски релігійної свободи в Криму // Інститут релігійної свободи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/Gj9Fyw>

<sup>18</sup> Справа «Хізб ут-Тахрір»: як із кримських татар роблять терористів // Громадське телебачення. Спецрепортаж від 25.06.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/QT7bj6>

татар наразі судять у Північно-Кавказькому окружному військовому суді за підозрою у причетності до забороненої і визнаної терористичною в Росії організації «Хізб ут-Тахрір». За повідомленнями ЗМІ, у цій справі на цей час підозрюються 14 кримських татар<sup>18</sup>.

Ситуація на Донбасі погіршується тим, що там немає легітимної влади, яка б могла нести відповідальність за дотримання прав людини та виконувати міжнародні зобов'язання в цій сфері, адже в умовах фактичної військової окупації місцевим мешканцям годі шукати справедливості та захисту від місцевих сепаратистів чи проросійських бойовиків. Релігійні переслідування та утиски свободи віросповідання, які фіксувалися у 2014 – 2015 роках, продовжилися і в 2016 році, хоч і в меншому масштабі. Як приклад, 16 листопада самопроголошена влада міста Горлівка Донецької області, яке не підконтрольне Україні, конфіскувала «у комунальну власність» молитовний будинок Церкви адвентистів сьомого дня, що на вулиці Горлівської дивізії, 1 разом з усім майном громади, що знаходилося в будинку молитви, включаючи господарський інвентар, обладнання, меблі та бібліотеку<sup>19</sup>.

На початку 2016 року атаку з боку окупаційної влади пережила також парафія Української греко-католицької церкви у місті Донецьку, біля храму якої сепаратисти організували мітинг, сповнений закликів до ненависті та релігійної ворожнечі проти греко-католиків та «інших сектантів». У той же день, 29 січня, стало відомо про викрадення вченого-релігієзнавця Ігоря Козловського, який до цього часу перебуває у полоні підтримуваних Росією бойовиків<sup>20</sup>. Перед цим, у вересні 2015 року, подібний «мітинг проти сект» проросійські сепаратисти організували біля молитовного будинку євангельських християн-баптистів у місті Шахтарськ Донецької області, виголошуючи заклики до заборони діяльності та релігійних переслідувань «сектантів», а також інші, сповнені ворожнечі гасла.

За цих обставин більшість церков і релігійних громад у невідконтрольних Україні районах Донбасу змушені або припинити свою релігійну діяльність, або суттєво обмежити її та діяти у підпіллі. Ситуація дедалі погіршується тим, що підтримувані Росією бойовики у червні 2016 року запровадили власний «закон» про свободу віросповідання та релігійні об'єднання, на підставі якого усі релігійні громади Донеччини змушують під загрозою конфіскації майна пройти перереєстрацію у самопроголошених структурах так званої «ДНР».

Варто наголосити, що, незважаючи на численні публічні заяви під час міжнародних конференцій ОБСЄ (Варшава, Відень) про релігійні переслідування на Донбасі та письмові звернення Інституту релігійної свободи з переліком захоплених на Донбасі храмів і молитовних будинків<sup>21</sup>, викладені факти не згадуються у звітах Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні. Натомість у щоденних звітах СММ ОБСЄ повідомляється про події на решті території України, зокрема про ситуацію з храмами та ставленням до священників УПЦ (Московського Патріархату).

## 7. Висновки

Україна в цілому традиційно демонструє прихильність до релігійного плюралізму та забезпечення свободи совісті та релігії для кожного, незалежно від віросповідання, конфесійної належності, пере-

<sup>19</sup> Власти Горловки, неподконтрольной Украине, конфисковали молитвенный дом адвентистов седьмого дня вместе с имуществом общины // Сайт Церкви Адвентистів сьомого дня [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.adventist.org.ua/news\\_gorlovka\\_house.html](http://www.adventist.org.ua/news_gorlovka_house.html)

<sup>20</sup> Сепаратисти «ДНР» відновили релігійні переслідування в Донецьку // Інститут релігійної свободи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/Ojzmiu>

<sup>21</sup> IRF Statement at OSCE Conference on Combating Intolerance and Discrimination against Christians // Інститут релігійної свободи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/Gh8Zd5>

<sup>22</sup> Указ Президента України №357/2016 від 26.08.2016 р. «Про відзначення в Україні 500-річчя Реформації» // Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/3572016-20423>

<sup>23</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України №935-р від 07.12.2016 р. «Про затвердження плану заходів з підготовки та відзначення в Україні 500-річчя Реформації» // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249575474>

конань. Відносини між державою і церквою (релігійними організаціями) формуються на партнерських засадах, особливо у сферах гуманітарної допомоги переселенцям і постраждалим від війни, капеланського служіння у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, а також пенітенціарного душпастирства, освіти, охорони здоров'я, волонтерського служіння.

Міжконфесійному миру та налагодженню співробітництва між державою і релігійними організаціями сприяє діяльність міжконфесійних інституцій як суб'єктів громадянського суспільства. Цього року Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій відзначила 20-річчя своєї діяльності, що позитивно оцінили також і найвищі посадові особи держави. За ініціативи Ради Євангельських Протестантських Церков України у 2017 році Україна відзначатиме на державному рівні 500-річчя Реформації, що передбачає проведення багатьох соціальних, духовних, культурних, просвітницьких, наукових та інших заходів за сприяння державної та місцевої влади.

Водночас експерти відзначають проблему налагодження дієвої комунікації між органами влади та релігійними організаціями, яка вирізняється надмірною забюрократизованістю, ситуативністю та ускладнюється неналежним рівнем відкритості. Наявна модель побудови діалогу, коли чиновники різного рівня дотримуються усталеної традиції, уникаючи пошуку шляхів вирішення проблеми, а очільники багатьох релігійних організацій демонструють прагнення досягти «свого за будь-яку ціну» на практиці є неефективною і призводить до того, що сторони або взагалі не чують одна одну, або ж, у кращому випадку, реагують на взаємні запити вибірково. Слід констатувати, що за останній рік діалог між владою та релігійними організаціями відчутно активізувався. Проте процес комунікації ускладнює формальний підхід до діалогу та взаємодії учасників державно-конфесійних відносин, який є істотною перешкодою для повномасштабного використання потенціалу обох сторін<sup>24</sup>.

Ситуацію зі свободою думки, совісті та релігії в Україні у 2016 році в цілому можна охарактеризувати як позитивну, хоча окремої уваги потребують законодавчі ініціативи, пов'язані із внесенням змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Натомість на тимчасово окупованих російською владою територіях України – на півострові Крим та частині Донецької та Луганської областей – зберігається загрозлива ситуація із забезпеченням фундаментальних прав людини, в тому числі свободи віросповідання, оскільки релігія часто використовується як фактор для боротьби з інкомісленням та опозицією.

## 8. Рекомендації

8.1. Міністерству юстиції України разом з Міністерством культури України та Державною фіскальною службою України із залученням Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій розробити та подати до Верховної Ради проект закону про вдосконалення процедури набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи шляхом узгодження між собою чинних законодавчих актів у цій сфері, а також знайти узгоджений спосіб вирішення проблеми загальної перереєстрації релігійних організацій, запланованої до кінця 2017 року.

8.2. Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України внести на розгляд законодавчі ініціативи у сфері свободи совісті та діяльності релігійних організацій лише за умови їх завчасного попереднього узгодження (громадського обговорення) зі Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій.

8.3. Кабінету Міністрів України відновити роботу Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій для вирішення питань, які потребують міжвідомчої взаємодії (обмін інформацією

<sup>24</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К.: НІСД, 2016. – С. 232.

між органами реєстрації статутів релігійних організацій та державними реєстраторами, створення капеланської служби у Збройних Силах України та інших формуваннях, спрощення процедури розмитнення і розподілу гуманітарної допомоги, забезпечення конституційного права громадян на альтернативну службу під час мобілізації тощо).

8.4. Верховній Раді України завершити процес доопрацювання проекту Закону України «Про військове капеланство», залучивши Всеукраїнську Раду Церков і релігійних організацій, і створити належну законодавчу основу для розвитку в Україні військового капеланства з метою забезпечення права військовослужбовців і працівників правоохоронних органів на свободу віросповідання.

8.5. Спеціальній моніторинговій місії ОБСЄ в Україні здійснити моніторингові візити до всіх храмів, молитовних будинків та інших споруд релігійних організацій у Донецькій та Луганській областях, щодо яких є повідомлення про їх конфіскацію чи захоплення самопроголошеною владою або незаконними військовими формуваннями, з метою фіксації та відображення в офіційних звітах СММ ОБСЄ фактів релігійних переслідувань, сприяння відновленню порушених прав вірян і релігійних громад на свободу віросповідання.





**Михайло Каменів** – юрист, правозахисник, голова "Правозахисної Ініціативи", член Консультативної ради при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини. Експерт робочої групи з реформування органів правопорядку Реанімаційного пакету реформ, аналітик експертної групи "Поліція під контролем". Співавтор законопроектів в сфері свободи зібрань.

## Свобода зібрань<sup>1</sup>

Мирні зібрання залишаються актуальним і потрібним інструментом для громадянського суспільства, який дозволяє відстояти свої права та інтереси. Спікер парламенту А.Парубій в річницю початку Євромайдану наголосив, що для української держави вкрай важливо забезпечити право громадян на мирні зібрання і додав: «...ми повинні мати і сильні правоохоронні органи, і забезпечити право громадян на мирні зібрання. І ми цей баланс повинні утримувати»<sup>2</sup>.

### Практика Європейського суду з прав людини

Станом на лютий 2017 року на комунікації в Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ) перебувало 8 справ проти України<sup>3</sup>, які в основному пов'язані з подіями Євромайдану та Революції Гідності 2013-2014 років:

1. Справа «Сіренко проти України»<sup>4</sup>, комунікована<sup>5</sup> 01 лютого 2014 року, стосується розгону Євромайдану в ніч з 29 на 30 листопада 2013 року.

2. Справа «Дерев'яно проти України»<sup>6</sup>, комунікована<sup>7</sup> 20 лютого 2014 року, стосується розгону зібрань під час Революції Гідності після 18 лютого 2014 року.

3. Справа «Луценко проти України»<sup>8</sup>, комунікована<sup>9</sup> 06 березня 2014 року, стосується викрадення Ігоря Луценка та Юрія Вербицького 21 січня 2014 року під час Революції Гідності.

4. Справа «Рабченко проти України»<sup>10</sup>, комунікована<sup>11</sup> 10 березня 2014 року, стосується розгону зібрання на вулиці Банковій під час Революції Гідності 01 грудня 2013 року.

5. Справа «Чернега та інші проти України»<sup>12</sup>, комунікована<sup>13</sup> 05 квітня 2011 року та 27 травня 2014 року, стосується подій весни-літа 2010 року, пов'язаних з протестами щодо Парку імені Горького у місті Харкові.

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції

<sup>2</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/28137884.html>

<sup>3</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"respondent":\["UKR"\],"article":\["11","11-1","11-2"\],"documentcollectionid2":\["COMMUNICATEDCASES"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>4</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["9078/14"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>5</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141427>

<sup>6</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["7684/14"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>7</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141898>

<sup>8</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["12482/14"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>9</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142242>

<sup>10</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["9873/14"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>11</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142362>

<sup>12</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["74768/10"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

6. Справа «Шморгунов проти України»<sup>14</sup>, комунікована<sup>15</sup> 06 жовтня 2015 року, стосується розгону Євромайдану в ніч з 29 на 30 листопада 2013 року та розгонів зібрань та арештів їх учасників під час Революції Гідності: на вулиці Банковій 01 грудня 2013 року, на вулиці Інститутській в ніч з 10 на 11 листопада 2013 року, біля Дніпропетровський обласної державної адміністрації 26 січня 2014 року, у Харкові 19 лютого 2014 року, викрадення та вбивства Юрія Вербицького 21 січня 2014 року, а також арештів декількох активістів у різні дати і кримінального переслідування адвоката Віктора Смалія.

7. Справа «Чумак проти України»<sup>16</sup>, комунікована<sup>17</sup> 29 жовтня 2015 року, стосується заборони мирного зібрання зі встановленням наметів 15 вересня 2006 року та його розгону того ж дня.

8. Справа «Ігор Луценко проти України»<sup>18</sup>, комунікована<sup>19</sup> 10 листопада 2015 року, стосується затримання 20 квітня 2013 року активіста під час акції протесту та притягнення до адміністративної відповідальності за злісну непокору законній вимозі міліціонера, а також затримання та притягнення за аналогічною статтею після відмови залишити залу засідань Київської міської ради 16 серпня 2013 року.

Протягом 2016 року не була передана на комунікацію жодна справа проти України за статтею 11 Конвенції і не була розглянута жодна з попередньо комунікованих справ.

26 січня 2016 року Україна подала до Комітету Міністрів Ради Європи план дій щодо виконання рішення ЄСПЛ у справі «Швидка проти України»,<sup>20</sup> яким було встановлено порушення статті 10 Конвенції та статті 2 протоколу № 7 до неї<sup>21-22</sup>.

06 січня 2016 року набуло статусу остаточного рішення ЄСПЛ у справі «Карп'юк та інші проти України» щодо подій кампанії «Україна без Кучми»<sup>23</sup>. Станом на лютий 2017 року Комітет Міністрів Ради Європи очікує від України на план дій щодо виконання цього рішення.

Рішення ЄСПЛ у справах «Веренцов проти України»<sup>24</sup> та «Шмушкович проти України»<sup>25</sup> наразі перебувають у стадії виконання<sup>26-28</sup>. Щодо виконання рішення у справі «Веренцов проти України» до Комітету Міністрів Ради Європи були направлені листи з індивідуальною комунікацією українських ГО<sup>29</sup> – 26 травня 2015 року від УГСПЛ<sup>30</sup> та 02 листопада 2016 року від УНЦПД<sup>31-32</sup>.

<sup>13</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145176>

<sup>14</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["15367/14"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>15</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158474>

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["44529/09"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>17</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158892>

<sup>18</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["6251/14"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>19</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159178>

<sup>20</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a40](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_a40), справа описана у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>21</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805ad07d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ad07d)

<sup>22</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-37062>

<sup>23</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157510>, <http://precedent.in.ua/index.php?id=1447839230>, справа описана у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>24</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_945](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_945)

<sup>25</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_990](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_990)

<sup>26</sup> Справи стосувались недопустимості притягнення до відповідальності за статтею 185-1 КУпАП та зачіпали питання легітимності застосування Указу Президії Верховної Ради СРСР 1988 року.

<sup>27</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-31279>

<sup>28</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-25559>

<sup>29</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.coe.int/en/web/execution/submissions-ukraine#vyerentsov-group-v-ukraine-20372-11>

<sup>30</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804a8b95>

<sup>31</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806bd562>

<sup>32</sup> Лист від УНЦПД стосувався також виконання рішення у справі «Шмушкович проти України»

## Указ Президії Верховної Ради СРСР 1988 року

Багато років поспіль державні органи та органи місцевого самоврядування неоднаково застосовували Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»<sup>33-34</sup>.

Указ закріплював дозвільний порядок проведення зібрань і зобов'язував подавати заявку про проведення не пізніше, ніж за 10 днів, а також містив низку інших обмежень.

Остаточну крапку в цьому питанні поставив Конституційний Суд України, який Рішенням 6-рп/2016 від 08 вересня 2016 року визнав цей Указ неконституційним<sup>35</sup>.

Не зважаючи на це, Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 23 листопада 2016 року у справі № К/9991/32939/12 послався на цей Указ<sup>36-37</sup>.

## Законотворчий процес

Законопроектна активність у сфері свободи зібрань у порівнянні з 2015 роком суттєво зменшилась і, на відміну від попереднього року, має ухил у лібералізацію цих правовідносин.

Так, 25 листопада 2016 року були зареєстровані розроблені за участі правозахисників<sup>38</sup> проекти законів народних депутатів України Луценка І.В. та інших про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Національну гвардію України» щодо свободи мирних зібрань (№ 5455<sup>39</sup> та № 5456<sup>40</sup> відповідно), якими пропонується визначити порядок дій поліції та Нацгвардії під час мирних зібрань, масових заворушень та групових порушень громадського порядку. Наразі законопроекти опрацьовуються в профільному комітеті парламенту.

Протягом 2016 року не було прийнято жодного закону, який би щось змінив у питанні реалізації свободи зібрань. Два проекти спеціального закону<sup>41-42</sup> досі не розглянуті профільним комітетом парламенту. Водночас, щодо них були надані висновки Венеціанської комісії<sup>43</sup>.

Разом з тим, Управління Верховного комісара ООН з прав людини в доповіді про ситуацію щодо дотримання прав людини в Україні в період із 16 листопада 2015 року по 15 лютого 2016 року піддала різкій критиці «провладний» проект спеціального закону про протести № 3587<sup>44-45</sup>.

Голова Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (КМЕС), колишній поліцейський з Литви Кястутіс Ланчінскас, тільки прибувши до України, на першій зустрічі з Головою українського парламенту вже наголосив на тому, що ключовим елементом діяльності правоохоронної системи є закон про мирні зібрання, оскільки українське суспільство дуже активне<sup>46-47</sup>. Така поспішна заява викликає подив, оскільки іде в розріз із позицією інших міжнародних організацій та установ, яка полягає у наданні українському суспільству та владі простору для обрання найкращого шляху<sup>48</sup> – чи внесення змін до

<sup>33</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>

<sup>34</sup> Детально проблема описана у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>35</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16>, <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-pn-2016.pdf>

<sup>36</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63322690>

<sup>37</sup> Водночас, варто зауважити, що сама ухвала ВАСУ захистила свободу зібрань

<sup>38</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/46212-politsiya>

<sup>39</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60590](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60590)

<sup>40</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60591](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60591)

<sup>41</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57310](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310)

<sup>42</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57396](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396)

<sup>43</sup> Детальніше див. розділ Н.Петрової щодо протестів

<sup>44</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://fri.com.ua/2016/03/v-oon-krytykyuyut-ukrajinskyj-proekt-zakonu-pro-protesty>

<sup>45</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B6aQraZ4SSM9U2tX1FCY0RsNHM/view>

<sup>46</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/269307>

<sup>47</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/130440.html>

<sup>48</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/377108.html>

чинного законодавства, чи то прийняття спеціального закону про протести, проти якого виступають експерти<sup>49-50</sup> та активісти<sup>51-52</sup>.

Керівництво Вищого адміністративного суду України 27 квітня 2016 року вкотре звернулось до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо необхідності правового врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання<sup>53-54</sup>. Голова профільного Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин Немиря Г.М. на засіданні Експертної ради Комітету 21 жовтня 2016 року одним з нагальних питань у роботі Комітету визначив необхідність вийти на узгоджений законопроект щодо посилення гарантій мирних зібрань<sup>55</sup>.

20 квітня 2016 року народні депутати Луценко І.В. та інші зареєстрували за № 4479 проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо незастосування на території України окремих нормативно-правових актів комуністичного тоталітарного режиму та місцевого самоврядування, що суперечать Конституції та загрожують унітарному устрою України<sup>56</sup>, яким зокрема пропонується визнати нечинність на території України положень Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-ХІ «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» та встановити заборону органам місцевого самоврядування регламентувати та втручатись у здійснення свободи зібрань. Головне науково-експертне управління (ГНЕУ) Апарату Верховної Ради України рекомендує відхилити законопроект<sup>57</sup>. Наразі проект очікує розгляду в профільному Комітеті.

Проект закону від 16 січня 2015 року № 1779 щодо включення до Закону України «Про громадські об'єднання» гарантії права невідкладного прийому учасників мирних зібрань керівниками та іншими посадовими особами під час їх проведення<sup>58-59</sup> очікує на розгляд у парламенті.

Законопроект народних депутатів України Ляшка О.В. та інших, зареєстрований 09 лютого 2015 року за № 2073, про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження мирних зібрань громадян на території проведення АТО<sup>60-61</sup>, який передбачав право місцевих державних адміністрацій забороняти мирні зібрання у зоні АТО, щодо якого комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя дійшов висновку про невідповідність Конституції України<sup>62</sup>, був відхилений парламентом та знятий з розгляду.

Проект закону народного депутата України Луценка І.В. та інших, зареєстрований 17 березня 2015 року за № 2391<sup>63</sup>, який передбачає зміну диспозиції статті 185-1 КУпАП, встановлюючи адміністративну відповідальність за організацію або проведення зібрань всупереч встановленій судом забо-

<sup>49</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nihilist.li/2016/10/04/sproba-zraditi-majdan-3587>

<sup>50</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/47882-silovij-rozgoniv-mirnih-zibran>

<sup>51</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukraine.politicalcritique.org/2016/10/protest-proti-zaboroni-protestu>

<sup>52</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hromadske.ua/posts/u-kyievi-vidbulas-aktsiia-proti-spetszakonu-pro-myrni-zibrannia>

<sup>53</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua/123603>

<sup>54</sup> 22 травня 2015 року Пленум ВАСУ вже звертався з аналогічним зверненням (див. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua/123430>,

[http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_vasu\\_5\\_22-05-2015](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015))

<sup>55</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/publish/article?art\\_id=55087&cat\\_id=51674](http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/publish/article?art_id=55087&cat_id=51674)

<sup>56</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58801](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58801)

<sup>57</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58801&pf35401=393423>

<sup>58</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53612](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53612)

<sup>59</sup> Детально проект закону описаний у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>60</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2073&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2073&skl=9)

<sup>61</sup> Детально законопроект описаний у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>62</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53949&pf35401=362749>

<sup>63</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54424](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54424)

роні, а також ліквідацію статті 185-2 КУпАП і визнання втрати чинності Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306 XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»<sup>64</sup>, перебуває на опрацюванні в профільному комітеті.

Законопроекти народних депутатів України Геращенко А.Ю. та Вінника І.Ю., зареєстровані 16 квітня 2015 року за № 2651, щодо криміналізації підкупу учасника масового заходу<sup>65-66</sup>, який ГНЕУ<sup>67</sup> та профільний комітет<sup>68</sup> рекомендували повернути на доопрацювання, очікує розгляду в парламенті.

За зверненням ГО «Правозахисна Ініціатива» Голова Вищого адміністративного суду України 30 грудня 2016 року видав розпорядження № 1431 «Про утворення робочої групи з розроблення проекту Закону «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України» щодо свободи мирних зібрань.

### Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

31 березня 2016 року Омбудсман направила<sup>69</sup> Верховній Раді України щорічну доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2015 році<sup>70</sup>. На відміну від попередніх років, доповідь не містила окремого розділу, присвяченого свободі зібрань.

Водночас, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини 15 липня 2016 року внесла до Конституційного Суду України конституційне подання<sup>71</sup> щодо відповідності положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України (конституційності) положення частини шостої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України. Справа стосується норм КАС України, відповідно до яких постанова суду про обмеження свободи зібрань підлягає негайному виконанню. Відтак, апеляційна скарга не зможе відновити право апелянта на справедливий суд та ефективний засіб юридичного захисту, оскільки рішення по ній в будь-якому випадку буде прийнято, як правило, вже після закінчення мирного зібрання. На момент підготовки звіту відкрито конституційне провадження у справі, здійснюється підготовка справи до розгляду на пленарному засіданні Суду<sup>72</sup>.

Загалом, в стратегічному і глобальному вимірі українського Омбудсмана можна вважати одним із найбільш активних та ефективних захисників свободи зібрань серед державних органів у 2016 році, на рівні з Конституційним Судом України.

### Релігійні зібрання

У звіті УГСПЛ за попередній рік детально була описана проблема релігійних зібрань поза межами культових споруд та прилеглих територій, які відповідно до частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»<sup>73</sup> проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

<sup>64</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>

<sup>65</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54808](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54808)

<sup>66</sup> Детально законопроект описаний у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>67</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54808&pf35401=347414>

<sup>68</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54808&pf35401=364108>

<sup>69</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/31316-hi-schorichnu-dopovid-upovnovazhenogo-z-prav-lyudini-napravleno-do-verhov>

<sup>70</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid\\_2016\\_final.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2016_final.pdf)

<sup>71</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ccu/5\\_3007.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ccu/5_3007.pdf)

<sup>72</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyini-podannya-za-stanom-na-17-lyutogo-2017-roku>

<sup>73</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/987-12>



Конституційний Суд України, розглянувши справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 26 жовтня 2015 року<sup>75</sup>, рішенням від 08 вересня 2016 року № 6 рп/2016<sup>76</sup> визнав вищезазначені положення неконституційними.

Після винесення цього рішення органи місцевого самоврядування внесли зміни у нормативно-правові акти та адміністративну практику, наприклад, виконком Миколаївської міської ради визнав своє рішення від 22 червня 2007 року № 1227 «Про визначення переліку місць, заборонених для проведення масових заходів релігійного спрямування в м. Миколаєві» таким, що втратило силу<sup>77</sup>.

### Підзаконні нормативно-правові акти

У Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015<sup>78</sup>, одним зі стратегічних напрямів визначено забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань, а однією з 26 системних проблем визначено відсутність якісного законодавства з питань мирних зібрань.

Планом дій з реалізації Національної стратегії<sup>79</sup> передбачена низка заходів, які за півтора року майже всі не були виконані, крім проведених тренінгів, ефективність яких незрозуміла, оскільки не спостерігається змін у практиці дій правоохоронних органів.

Разом з тим, план дій не охоплює судову владу та місцеве самоврядування, які є важливими учасниками цих правовідносин. В опублікованому 19 липня 2016 року проекті змін до плану дій з реалізації Національної стратегії<sup>80</sup> в частині мирних зібрань не передбачено жодних суттєвих змін.

Так само, як і у 2015 році немає жодного наказу МВС України або Національної поліції, який регламентує дії поліції під час організації та проведення зібрань. Водночас, затвердження відповідних нормативно-правових актів передбачено до кінця III кварталу 2016 року Планом дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини<sup>81</sup>.

Продовжують існувати акти органів місцевого самоврядування, які встановлюють порядок організації та проведення зібрань, визначають термін сповіщення, вводять додаткові обмеження тощо, всупереч статті 39 Конституції України та рішенням органів судової влади<sup>82</sup>.

На жаль, органи прокуратури позбавлені права оскаржити такі рішення, а суди відмовляються задовольняти позови громадян щодо скасування таких актів.

### Відповідальність за незаконне перешкоджання мирним зібранням

Відповідно до статті 340 КК України<sup>83</sup> незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, якщо це діяння було вчинене службовою особою або із застосуванням фізичного насильства, карається виправними роботами на строк до двох років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на той самий строк.

<sup>74</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/6-rp2016>

<sup>75</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=290713>

<sup>76</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16>,  
<http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-pn-2016.pdf>

<sup>77</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/news/3634.html>

<sup>78</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>

<sup>79</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>, детально питання описано у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>80</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hro.org.ua/files/docs/1469519569.pdf>

<sup>81</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>

<sup>82</sup> Детально дане питання описане в звіті УГСПЛ за 2015 рік.

<sup>83</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

Відповідно до даних «Єдиного звіту про кримінальні правопорушення»<sup>84</sup> за 2016 рік обліковано 4 порушення цієї статті, за результатами яких досі не прийнято жодного рішення. Також не прийнято жодного рішення за порушеннями, зафіксованими в попередні роки.

Вищенаведена статистика свідчить про нульову ефективність державних органів у питанні притягнення до відповідальності осіб, які незаконно перешкоджають проведенню мирних зібрань.

## Розслідування попередніх порушень свободи зібрань

Невдоволення з боку суспільства викликає зволікання та низька ефективність кримінальних проваджень щодо подій Євромайдану та Революції Гідності<sup>85-86</sup>. Національна спілка журналістів України звертає увагу, що жоден зі злочинів проти журналістів під час Революції Гідності не розкрито<sup>87</sup>. Значній кількості фактів, пов'язаних з подіями Євромайдану дана оцінка у вирокі від 18 липня 2016 року Печерського районного суду міста Києва у справі № 757/10970/16-к<sup>88</sup>.

Кримінальне провадження за подіями 31 серпня 2015 року, коли від вибуху бойової гранати під стінами парламенту загинуло декілька правоохоронців, а десятки отримали поранення<sup>89</sup>, досі не отримало логічного завершення і не зрозуміло, скільки ще триватиме судовий розгляд<sup>90</sup>. В свою чергу, пам'ять про чотирьох загиблих військовослужбовців Національної гвардії увіковічена Постановою Верховної Ради України від 15 листопада 2016 року № 1738-VIII «Про увіковічення пам'яті бійців Національної гвардії України, які загинули 31 серпня 2015 року біля будинку Верховної Ради України, захищаючи свободу та демократію в Україні»<sup>91</sup>.

## Адміністративна практика

Поліція зазвичай не перешкоджає проведенню мирних зібрань і надає їм захист. Водночас, залишається вкрай актуальною стара і запущена хвороба правоохоронних органів – наметофобія. Поліція намагається не допускати використання і встановлення наметів на зібраннях та часто жорстко подавляє будь-які спроби, попри явну незаконність своїх дій<sup>92-97</sup>.

Після Революції Гідності у влади виникла ще одна хронічна хвороба – боязнь палаючих шин (піроластіхофобія)<sup>98</sup>. Фобія наметів та палаючих шин схожа на культ карго – влада не допускає намети і шини, бо боїться, що ці символи спровокують повстання. Як і при будь-якій фобії, страх в даному випадку є ірраціональним.

<sup>84</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=200945](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=200945)

<sup>85</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/11/21/7127443>

<sup>86</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.theinsider.ua/politics/58aac035dc21a>

<sup>87</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/02/17/7135650>

<sup>88</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59040444>

<sup>89</sup> Ситуація детально описана у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>90</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/09/20/7121211>

<sup>91</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1738-19>

<sup>92</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://www.youtube.com/watch?feature=youtu.be&v=yDRDc24aFbE&app=desktop>

<sup>93</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://www.obozrevatel.com/ukr/crime/96327-politsiya-ne-dala-suprotivnikam-hresnogo-hodu-rozbiti-nameti-pid-kievom.htm>

<sup>94</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=1554552848174725&id=1512952142334796](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1554552848174725&id=1512952142334796)

<sup>95</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.npd.in.ua/?p=392>

<sup>96</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://blogs.pravda.com.ua/authors/lutsenko/5821f8ee8c8e0/view\\_print](http://blogs.pravda.com.ua/authors/lutsenko/5821f8ee8c8e0/view_print)

<sup>97</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=z6cdemEm19A>

<sup>98</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://tsn.ua/politika/pid-administraciyeyu-prezidenta-sutichki-palayut-shini-i-privezli-shibenicyu-626859.html?g=article&m=385381815>

Технічна реалізація норми Закону України «Про Національну поліцію»<sup>99</sup> щодо запровадження нагрудних знаків із індивідуальним номером, які мають розміщуватись на однострої поліцейських<sup>100</sup> лишається невдалою – номери на жетонах слабо читабельні і навіть з невеликої відстані на світлинах виходять нерозбірливими. Працівники підрозділів поліції особливого призначення досі всупереч закону не мають розпізнавальних знаків та жетонів. Військовослужбовці Національної гвардії України, яких часто залучають до охорони громадського порядку на потенційно конфліктних мирних зібраннях, досі навіть за законом не зобов'язані мати персонально ідентифікуючі знаки<sup>101</sup>.

Загалом практика залучення військовослужбовців Національної гвардії України до охорони громадського порядку на мирних зібраннях викликає занепокоєння з огляду на конституційну заборону використання військових формувань для обмеження прав і свобод громадян<sup>102</sup>.

Гарним прикладом є практика Київської міської державної адміністрації, яка розробляє плани змін до руху громадського транспорту на час проведення значних мирних зібрань та інформує про це жителів міста<sup>103-107</sup>.

Певне напруження та острах в суспільстві викликала новина про замовлення Національної гвардії України на терміновий ремонт водометів, яка з'явилась в українських ЗМІ у вересні<sup>108</sup>.

Поліція досі складає протоколи за статтею 185-1 КУпАП, що є недопустимим відповідно до рішень Верховного Суду України та Європейського суду з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України». Разом з тим, такі випадки є поодинокими, адже їх кількість зменшується, а суди закривають такі справи за відсутності складу адміністративного правопорушення<sup>109</sup>. Так, за даними судової статистики<sup>110</sup> за 2016 рік до судів надійшло 15 справ даної категорії, з яких 4 повернуто і 11 розглянуто, за результатами розгляду яких на одну особу накладено адміністративне стягнення у вигляді попередження, у 10 інших випадках справи закрито. Апеляційні скарги у цій категорії справ до судів у 2016 році не надходили<sup>111</sup>.

Достовірної офіційної статистики кількості проведених мирних зібрань в Україні не існує. Офіційні дані Державної служби статистики України щодо кількості проведених громадськими об'єднаннями мирних зібрань не витримують критики, оскільки формуються на підставі звітів, які подаються до органів статистики самими громадськими об'єднаннями. МВС України та Національна поліція України статистику мирних зібрань не ведуть.

Позитивною є практика суду, який здійснює трансляції судових засідань у справі вбивства 39 людей 20 лютого 2014 року (основні епізоди розстрілу Небесної сотні) в режимі онлайн.

За даними судової статистики<sup>112</sup> за 2016 рік до адміністративних судів надійшло 18 справ щодо обмеження свободи зібрань, з яких розглянуто всі справи, а також 1 справу, яка стосувалась

<sup>99</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

<sup>100</sup> Стаття 20 Закону України «Про Національну поліцію»

<sup>101</sup> Детальніше дані проблеми описані у звіті УГСПЛ за 2015 рік

<sup>102</sup> Частина четверта статті 17 Конституції України

<sup>103</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://1551.gov.ua/news/924.html>

<sup>104</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://1551.gov.ua/news/830.html>

<sup>105</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://1551.gov.ua/files/2017/2/18/18517022017.pdf>

<sup>106</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://1551.gov.ua/news/1350.html>

<sup>107</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://1551.gov.ua/news/1349.html>

<sup>108</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://www.unian.ua/society/1512154-natsgvardiya-gotuetsya-do-rozgonu-masovih-aktsiy-u-kievi-zamovila-terminoviy-remont-vodometiv-za-10-milyoniv.html>

<sup>109</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63240846>,  
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/61706931>, <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62007045>,  
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/62318201>

<sup>110</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
[http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA\\_2017\\_all\\_docs/FEBRUARY\\_17/statistika\\_16/Copi\\_%203\\_2016.xls](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/FEBRUARY_17/statistika_16/Copi_%203_2016.xls)

<sup>111</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
[http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA\\_2017\\_all\\_docs/FEBRUARY\\_17/statistika\\_16/Copi\\_23\\_2016.xls](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/FEBRUARY_17/statistika_16/Copi_23_2016.xls)

<sup>112</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
[http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA\\_2017\\_all\\_docs/FEBRUARY\\_17/statistika\\_16/Copi\\_%202\\_A\\_2016.xls](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/FEBRUARY_17/statistika_16/Copi_%202_A_2016.xls)

2015 року. За результатами розгляду задоволено було лише 8 позовів. В апеляційній інстанції переглянуто 4 постанови, з яких 1 змінено<sup>113</sup>.

В кінці 2016 року Національний центр правозахисту склав топ-7 ворогів свободи зібрань в Україні, до якого потрапили зокрема органи місцевого самоврядування, адміністративні суди, Вища Рада Юстиції, Генеральна прокуратура України та інші публічні службовці та деякі громадські діячі<sup>114</sup>.

Свобода зібрань на непідконтрольних українській владі територіях України (АР Крим та ОРДЛО) формально регулюється законодавством, яке скопійовано з російських нормативно-правових актів, які мають дозвільний та репресивний характер. Водночас, непогоджені з «владою» мирні зібрання жорстоко придушуються, на що неодноразово звертали увагу міжнародні організації. Реакції самопроголошеної влади на непідконтрольних територіях свідчать про повернення до стандартів СРСР, за яких проведення небажаних мирних зібрань максимально ускладнене та може мати негативні наслідки. Особливо це характерно для ОРДЛО з огляду на карикатурний статус квазі-державної структури, яку намагаються сконструювати в цих районах.

## Висновки

Основні системні проблеми та негативні тенденції, які мають місце у сфері свободи мирних зібрань в 2016 році залишилися незмінними.

При цьому в 2016 році невідомі випадки кривавих терактів під час мирних зібрань, як це було у Харкові та під Верховною Радою України у 2015 році.

У розрізі судової практики ситуація зберегла висхідний тренд 2014 року – покращення в порівнянні з попередніми роками, коли кількість судових заборон та покарань сягала рекордних показників десятиліття. Разом з тим, лишаються поодинокі випадки застосування старих деструктивних підходів.

Правоохоронні органи стабільно неспроможні притягнути до відповідальності осіб, які незаконно перешкоджають проведенню мирних зібрань. Кримінальні провадження реєструються, але не приносять результату.

Конституційний процес щодо змін до розділу II Конституції України зупинений.

Свободі зібрань приділено увагу в Національній стратегії у сфері прав людини, однак заплановані заходи з реалізації Стратегії, які самі по собі є недостатніми, все одно не виконуються.

В законодавчому процесі відчувається падіння інтересу до теми і зміна вектору з репресивного на ліберальний. Спроби ухвалити спеціальний закон, які тривають вже більше 15 років, продовжуються, але є млявими.

Відсутнє нормативно-правове регулювання діяльності поліції у сфері гарантування права на свободу зібрань, що становить потенційну загрозу з огляду на те, що ані рядові поліцейські, ані їх керівники не знайомі з практикою ЄСПЛ з цього питання.

Тривожним є те, що досі не закінчено розслідування злочинів, вчинених під час подій на Майдані у 2013-2014 роках. Таке затягування у притягненні винних до відповідальності знижує довіру суспільства до правоохоронних органів та свідчить про системність існуючих проблем, які без оперативного вирішення призведуть до консервації існуючого стану речей.

Водночас, Конституційний Суд України поставив остаточну крапку в питанні застосування радянського Указу 1988 року, який використовували державні органи для обмеження свободи зібрань. Особливу роль в цьому відіграв суддя-доповідач Станіслав Шевчук.

<sup>113</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA\\_2017\\_all\\_docs/FEBRUARY\\_17/statistika\\_16/Copi\\_22\\_A\\_2016.xls](http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/FEBRUARY_17/statistika_16/Copi_22_A_2016.xls)

<sup>114</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ncp.org.ua/?news=top-7-vorogiv-svobody-zibran-ta-protestiv-v-ukrayini>

**Загалом фокус проблем і порушень змістився з судової влади на дії органів поліції.** Для правозахисників та активістів у 2017 році варто прикладати максимум зусиль саме у цьому векторі, а також спрямувати зусилля на скасування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, якими обмежується свобода зібрань.

Попри складну ситуацію в економіці і соціальній сфері, попри розчарування у владних інституціях і навіть попри провал реформ, громадяни не відповіли на це відчутними вуличними протестами.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### МВС України та Національній поліції України

1. Регулярно проводити навчання з особовим складом щодо міжнародних стандартів захисту свободи зібрань.
2. Забезпечувати безпеку організаторів та учасників будь-яких зібрань, включаючи контрзібрання та спонтанні зібрання, незалежно від їхньої політичної позиції. Особливу увагу приділяти безпеці проведення мирних зібрань, які викликали різке несприйняття більшістю населення.
3. Забезпечувати безпеку всіх зібрань незалежно від наявності повідомлення про їх проведення.
4. Розробити за участю широкого кола представників громадськості та затвердити наказом МВС України із подальшою реєстрацією в Міністерстві юстиції України інструкцію щодо забезпечення правопорядку під час проведення мирних зібрань та масових заходів. Інструкція має враховувати рішення Європейського суду з прав людини та Керівні принципи зі свободи зібрань ОБСЄ/БДІПЛ.
5. Поновити ведення диференційованої статистики кількості проведених мирних зібрань та їх учасників. Для ведення статистики розробити ефективну та єдину методологію збору інформації та її узагальнення. Вести окрему статистику для масових заходів (концертів, фестивалів, рекламних акцій, спортивних змагань тощо) та зібрань, які гарантуються статтею 39 Конституції України.
6. Запровадити ведення статистики застосувань сили поліцейськими та військовослужбовцями Національної гвардії України щодо учасників зібрань та кількості затриманих осіб під час зібрань.
7. Притягувати до дисциплінарної відповідальності поліцейських, які не носять або приховують індивідуальні нагрудні жетони.
8. Відповідно до рішень ЄСПЛ «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» не затримувати осіб за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань (стаття 185-1 КУпАП) та не кваліфікувати як злісну непокору законній вимозі працівника правоохоронного органу (стаття 185 КУпАП) відмову організаторів, учасників мирних зібрань та третіх осіб дотримуватись порядку організації та проведення мирних зібрань.
9. Відмовитись від практики повідомлення органів місцевої влади та місцевого самоврядування про неможливість забезпечення правопорядку на місці проведення зібрання.
10. Не перешкоджати встановленню наметів та символічному спаленню шин під час мирних зібрань.

### Органам місцевого самоврядування

1. Скасувати місцеві положення, що встановлюють порядок організації та проведення мирних зібрань, і, за потреби, ухвалювати тільки положення, що регламентуватимуть виконання позитивних зобов'язань органами місцевого самоврядування відповідно до статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Подавати позови про обмеження свободи зібрань лише у виключних випадках та за наявності вагомих підстав.

### Прокуратурі України, Національній поліції України

Забезпечити притягнення до відповідальності за незаконне перешкоджання здійсненню свободи зібрань належним чином.



### Верховній Раді України

1. Внести зміни до чинного законодавства України щодо свободи зібрань – виключити статтю 1851 КУпАП, внести зміни до статті 182 КАСУ (уточнити процедуру обмеження свободи зібрань та передбачити ефективний механізм апеляційного оскарження), внести зміни до законів України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (виключити спеціальне регулювання проведення мирних зібрань поза межами підприємств під час страйків), «Про судовий збір» (звільнити від сплати судового збору відповідачів у справах про обмеження свободи зібрань) тощо.

2. Розглянути та прийняти в цілому законопроекти щодо персональної ідентифікації поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України (№ 5700 та № 5701 від 23 січня 2017 року).

### Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини

Видати роз'яснення щодо дотримання права на свободу зібрань – питання застосування місцевих положень, що встановлюють порядок організації та проведення мирних зібрань, автоматичних судових обмежень невизначеному колу осіб, адміністративного покарання за статтею 185-1 КУпАП.

### Верховному Суду

1. Здійснити узагальнення судової практики щодо здійснення свободи зібрань. При цьому надати оцінку легітимності застосування місцевих положень, що встановлюють порядок організації та проведення мирних зібрань, автоматичних судових обмежень невизначеному колу осіб, адміністративного стягнення за статтею 185-1 КУпАП.

2. Щорічно узагальнювати судову практику у справах щодо обмеження свободи зібрань.

### Громадським об'єднанням та іншим організаторам мирних зібрань

1. У випадку встановлення судом обмеження здійснення свободи зібрань, що порушує Конституцію України та суперечить рішенням Європейського суду з прав людини, оскаржувати такі рішення в апеляційній та касаційній інстанціях, Верховному Суді України.

2. У випадку встановлення автоматичного обмеження свободи зібрань для невизначеного кола осіб звертатись зі скаргами на суддів, які винесли такі рішення, до Вищої ради правосуддя.



**Ірина Петрова,**  
кандидат політичних  
наук, експерт-аналітик  
у галузі виборчих  
процесів Інституту  
досліджень суспільства  
«Кронос». Авторка  
понад 20 наукових  
статей

## Реалізація права громадян на політичний протест в Україні у 2016 році

Політичний протест як форма прямої політичної участі населення є невід'ємним складником політичного процесу в будь-якому суспільстві. У демократичній політичній системі громадяни мають можливість виступати проти дій влади та не погоджуватися з тим, що не відповідає їхнім інтересам і ціннісним орієнтаціям.

### 1. Огляд законодавства

У цьому контексті винятково важливими є політико-правові умови реалізації громадянами права на протест, тобто ті можливості, які їм надає законодавство у відстоюванні своїх інтересів, свобод та переконань. Легальна можливість виявляти політичний протест масового характеру виявляється через регулювання права на свободу мирних зібрань. Свобода мирних зібрань захищається ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини<sup>1</sup>, ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, що його було ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р., гарантує кожному право на свободу мирних зборів .

На національному ж рівні свобода мирних зібрань гарантується ст. 39 Конституції України, яка стверджує: «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування».

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»<sup>3</sup>.

Ці положення законодавства України є по суті єдиним, яке регулює реалізацію права на мирні зібрання. Закону, який стосується права на мирні зібрання, в Україні не існує, хоча й було здійснено декілька спроб його прийняти. Тож сьогодні на законодавчому рівні не врегульовано правил для

- <sup>1</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
- <sup>2</sup> Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
- <sup>3</sup> Конституція України. Закон №254к/96-ВР від 28.06.1996 у ред. від 30.09.2016 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

всіх учасників мирних зібрань, у тому числі для працівників правоохоронних органів, не передбачено чітких правил та вичерпного переліку підстав для втручання у реалізацію права на мирні зібрання, не встановлено жорстких правил, що регламентували б застосування спецзасобів під час припинення зібрань тощо<sup>4</sup>.

Водночас у 2016 році Україна як ніколи близько підійшла до прийняття спеціального закону, який регламентував би участь громадян у протестних акціях. Так, до Верховної Ради надійшло одразу 2 законопроекти про гарантії свободи мирних зібрань №3587 та альтернативний йому №3587-1<sup>5</sup>. Порівняльний аналіз цих документів свідчить, що законопроект №3587-1 є ліберальнішим і визначає радше обов'язки держави щодо забезпечення безперешкодної реалізації права на мирний протест, тоді як законопроект №3587 більш жорстко регламентує його вираження.

Так, цікавим є положення ч. 2 ст. 4 законопроекту №3587-1, а саме те, що «Організатор зібрання не несе відповідальності за незабезпечення громадського порядку Національною поліцією та Національною гвардією України та іншими правоохоронними органами, а також за дії учасників зібрання і третіх осіб», а також положення ч.3 ст. 4: «Тільки організатор заходу (чи учасники заходу, який не має організатора) у праві визначати, чи є захід мирним зібранням».

Згідно із законопроектом №3587, обов'язковим є повідомлення про проведення заходу не пізніше ніж за 42 години, тоді як альтернативний проект передбачає повідомлення про проведення лише у випадку необхідності гарантування безпеки акції. Також у ч. 6 ст. 9 першого законопроекту окремо прописана заборона учасникам мирного зібрання мати при собі зброю, а також пристрої або пристосовані предмети, що можуть бути використані проти життя і здоров'я людей.

Досить провокаційним, на нашу думку, є положення абзацу 4 ч. 2 ст. 16 проекту №3587, у якому встановлюється така підстава для обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань: «Запобігання реальній небезпеці застосування з боку організаторів та учасників зібрання фізичної сили, зброї та інших небезпечних засобів для заподіяння шкоди життю, здоров'ю або майну інших осіб». Ця теза досить розмита, не містить конкретики, може бути вільно трактована та використана як зручний привід для відмови у реалізації права на протест. Такою ж абсолютно незрозумілою є ч. 3 вказаної статті: «Реалізація права на свободу мирних зібрань може бути обмежена, якщо це необхідно у демократичному суспільстві, з урахуванням принципу пропорційності лише до тієї міри, яка є мінімально необхідною для захисту інтересів, зазначених у частині другій статті 39 Конституції України».

Водночас альтернативний законопроект навпаки встановлює кримінальну відповідальність посадових осіб Національної поліції та Національної гвардії України та інших правоохоронних органів за перешкоджання проведенню зібрань, у тому числі за розсіювання зібрань. Крім того, автори передбачають навіть кримінальну відповідальність відповідних органів за бездіяльність або незабезпечення зібрання достатньою охороною від провокаторів та інших одночасних зібрань (у тому числі контрзібрань), якщо наслідком таких дій стали тілесні ушкодження чи пошкодження майна або зрив зібрання. На нашу думку, це положення теж дає можливість для різного роду політичних спекуляцій та зловживань.

Варто зауважити, що вже є реакція міжнародної спільноти на обидва варіанти Закону про гарантії свободи мирних зібрань. Так, Венеційська комісія спільно з експертами ОБСЄ оцінили їх загалом позитивно, але вказали на необхідність істотного доопрацювання. Щодо законопроекту №3587 зазна-

<sup>4</sup> М. Булгакова. Право на мирні зібрання та його законодавче регулювання / Мар'яна Булгакова // Громадський портал Львова [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/859>  
Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань №3587 від 07.12.2015 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57310](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310)

<sup>5</sup> Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань в Україні №3587-1 від 11.12.2015 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57396](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396)

чено, що варто запровадити винятки щодо зібрань, які не вимагають повідомлення, через невелику кількість учасників; вдосконалити процедуру повідомлення про зібрання (строки, форму): виключити вимоги щодо необхідності отримання дозволу в разі, якщо зібрання порушує вільний рух транспорту.

Щодо законопроекту №3587-1 зауважено, насамперед, що запропонована ним процедура відсутності обов'язкового повідомлення про зібрання не відповідає, на думку експертів, ст. 39 Конституції України та її тлумаченню Конституційним Судом України, відповідно до яких організатори завчасно повідомляють органи влади про зібрання. Крім того, наголошено, що лише організатори зібрання не можуть бути відповідальними за визначення того, чи є (і залишатиметься) воно мирним, і які ризики можуть їм загрожувати. Це є завданням органів влади, зокрема, правоохоронців, які мають для цього необхідні знання та ресурси. Аналізуючи норми законопроекту №3587-1, експерти також засудили положення ст. 8 відносно того, що органи влади мають самостійно шукати інформацію про проведення зібрань, наприклад, в інтернеті. Серед позитивних аспектів законопроекту №3587-1 Венеційська комісія назвала запровадження інституту перемовників з-поміж працівників поліції та передбачення процедури незалежного моніторингу зібрань<sup>6</sup>.

Обидва законопроекти пройшли обговорення у профільних комітетах і були включені до порядку денного засідання Верховної Ради, їх розгляд у парламенті очікується вже найближчого місяця. Проте слід зауважити, що існує потреба у комплексному підході до питання законодавчого врегулювання свободи мирних зібрань і об'єднанні зусиль влади та громадськості для створення якісного продукту.

Крім того, у Верховній Раді в цьому році зареєстровані 2 похідні законопроекти, які регулюють дії Національної гвардії та поліції під час мирних зібрань<sup>7</sup>. Вони визначають компетентним органам роль гаранта безпеки проведення таких акцій, обмежуючи право застосування ними сили для їх розгону. Втім, як і в попередніх законопроектах, що розглядалися, бракує чіткості визначення термінів (застосування сили, заходи примусу тощо). Крім того, сумнівним видається положення про пошук інформації про масове зібрання в альтернативних джерелах (інтернет), оскільки така інформація є сумнівною і не дає змоги розробити ефективні дії із гарантування безпеки учасників протестних акцій.

Ще одним кроком, який регулює правове поле забезпечення реалізації права громадян на протест, стало рішення Конституційного Суду України. Так, 13 вересня Суд розглянув подання уповноваженого Верховної Ради з прав людини, у якому вона просила визнати неконституційними положення ч. 5 ст. 21 Закону «Про свободу совісті та релігійних організацій», які передбачають, що проведення публічного богослужіння, релігійного обряду, церемонії та процесії в місцях, відмінних від установлених у законі, здійснюється з дозволу відповідного місцевого органу влади. В результаті розгляду Суд постановив визнати такими, що не відповідають Конституції України, положення ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 року №987—XII зі змінами, Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року №9306—XI.<sup>8</sup>

Отже, скасування дії вищевказаних нормативних актів передбачає, що місцеві органи влади тепер не мають жодних законних підстав давати чи не давати дозволу на мирні зібрання; скасовано вимогу

<sup>6</sup> Д. Пістряк. Опубліковано висновок Венеційської комісії щодо законопроектів про гарантії свободи мирних зібрань / Дарія Пістряк // Громадський простір [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.prostir.ua/?blogs=opublikovano-vysnovok-venetsijskoji-komisiji-schodo-zakonoproektiv-pro-harantiji-svobody-myrynyh-zibran>

<sup>7</sup> Проект Закону №5455 від 25.11.2016 про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо свободи мирних зібрань // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60590](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60590)  
Проект Закону №5456 від 25.11.2016 про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо свободи мирних зібрань // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60591](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60591)

<sup>8</sup> О. Шинкаренко. Конституційний Суд: для мирних зібрань дозвіл влади не потрібен / Олег Шинкаренко // Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/konstytutsijnyj-sud-dlya-myrynyh-zibran-dozvil-vlady-ne-potriben/>

про 10-денний термін отримання дозволу (чи завчасного сповіщення). Тепер право участі громадян у мирних зібраннях, у тому числі протестного характеру, гарантується Конституцією, а порядок їх проведення не має спеціального законодавчого регулювання і потребує прийняття спеціалізованого закону.

## 2. Типи та види протестних акцій в Україні

Низька ефективність забезпечення державою реалізації прав громадян в основних сферах (соціально-економічній, освітній, охорони здоров'я, політичній тощо) спонукає їх до протестних дій. У державах будь-якого типу протест відбувається у конвенційних (у вигляді санкціонованих владою демонстрацій, пікетів та інших подібних акцій) та неконвенційних формах (заборонені мітинги, демонстрації, голодування, страйки, захоплення приміщень, перекриття доріг тощо).

### 2.1. Конвенційні протести

Протягом досліджуваного періоду в Україні відбулася велика кількість мітингів, демонстрацій, виступів конвенційного санкціонованого характеру, які якнайкраще проілюстрували реалізацію права громадян на свободу мирних зібрань. Причини проведення таких акцій були різними: соціально-економічні, політичні, релігійні тощо.

Так, протягом усього року проходили традиційні, на жаль, протести проти зниження соціально-економічного рівня життя та підвищення цін. У цих акціях загалом брали участь усі верстви населення та представники різних професій: від шахтарів та військових до діячів культури та освітян.

До прикладу можна згадати мітинги в лютому, які відбувалися біля Верховної Ради та Кабінету Міністрів<sup>9</sup>, і в грудні<sup>10</sup> тощо, хоча ці мирні зібрання мали перш за все економічне підґрунтя, не обходилося і без політичних вимог, таких, як відставка уряду та окремих його одіозних міністрів.

Досить цікавою тенденцією 2016 року є висока протестна активність зазвичай однієї з найтерплячіших категорій громадян – працівників науково-освітньої сфери та медицини. 19 квітня та 15 червня 2016 року в Києві відбулися загальноакадемічні акції протесту, в яких взяли участь представники Національної академії наук України, Національної академії педагогічних наук України, Національної академії медичних наук України та Національної академії аграрних наук України<sup>11</sup>. Протестувальники вимагали збільшити базове фінансування діяльності установ Академії наук на поточний рік та підняти до 1 січня 2020 року посадові оклади науковим працівникам. Ще одна акція протесту освітян відбулася 1 листопада проти високих тарифів на житлово-комунальні послуги, ініціатором якої стала Київська міська організація Профспілки працівників освіти і науки України<sup>12</sup>. Варто вказати, що особливих результатів працівники освітньої галузі своїми мирними акціями не досягли – їх запевнили в повазі та бажанні покращити соціально-економічне життя країни загалом та освітян зокрема...

<sup>9</sup> Мітингувальники перекрили вулицю біля Ради // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3630293-mitynhuvalnyky-perekryly-vulytsui-bilia-rady>

<sup>10</sup> Під Радою проходять мітинги з вимогами відставки Авакова і підвищення пенсій // Інтерфакс-Україна [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/388718.html>

<sup>11</sup> Сьогодні відбудеться акція протесту науковців із пікетуванням Кабінету Міністрів України // Освітній портал Закарпаття [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://osvita.uz.ua/sogodni-vidbudetsya-aktsiya-protestu-naukovtsiv-iz-piketuvannyam-kabinetu-ministriv-ukrayiny/> У Києві пройшов наймасовіший за останні 20 років протест науковців // Гал-Інфо [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://galinfo.com.ua/news/u\\_kyievi\\_proyшов\\_naymasovishyy\\_za\\_ostanni\\_20\\_rokiv\\_protест\\_naukovtsiv\\_226065.html](http://galinfo.com.ua/news/u_kyievi_proyшов_naymasovishyy_za_ostanni_20_rokiv_protест_naukovtsiv_226065.html)

<sup>12</sup> Прем'єр-міністр обговорив із представниками акції протесту питання тарифів на житлово-комунальні послуги та соціальних стандартів в країні // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249447659&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249447659&cat_id=244276429)



Традиційно протестною активністю відзначилися ветерани та учасники бойових дій. Їх численні мітинги<sup>13</sup> в цьому році стосувалися і загальних проблем підвищення рівня життя, зниження тарифів, підвищення військових пенсій тощо, і специфічних вимог – активніше сприяти визволенню полонених та збільшити фінансування сучасної української армії в умовах її фактичної участі у військових діях на сході. Хоча ці акції мали неконфліктний характер і відбувалися без сутичок та заворушень, у процесі їх реалізації все-таки тимчасово перекривалися деякі вулиці і навіть було оголошене голодування організатором<sup>14</sup>.

Події світової політики теж знайшли своє відображення в українських повсякденних реаліях. Так, спричинена подіями в Сирії навала біженців досягнула і нашої держави. Рішення розмістити табір біженців у Київській області викликало бурхливу хвилю протестів мешканців і депутатів місцевої ради<sup>15</sup>, які, врешті-решт, не призвели до суттєвих результатів. Натомість результативним виявився вересневий протест працівників ДТЕК Бурштинської ТЕС<sup>16</sup>. Вимоги протестувальників полягали у зростанні зарплати, виплати надбавок та збільшенні штатної чисельності працівників. І хоча процес переговорів був досить складним і проходив у декілька етапів, протестувальникам вдалося досягти часткового виконання своїх вимог та готовності розглянути можливість їх остаточного виконання в майбутньому.

## 2.2. Неконвенційні протести

Однак, усе ж таки, незважаючи на реальну можливість відстоювання інтересів та поглядів шляхом мирних зібрань, варто констатувати високий рівень соціальної напруги в українському суспільстві у 2016 році, що призвело до широкого застосування практики прояву неконвенційних форм політичного протесту: від несанкціонованих демонстрацій, страйків та голодування до захоплення і підпалу будівель та масових заворушень.

Так, окрім традиційних соціально-економічних та політичних проблем, які спонукають українців брати участь у протестних акціях неконвенційного характеру, останніми роками з'явився ще один фактор – окупація Росією українських територій. Справді, тема війни на Донбасі, окупації Криму, російської зовнішньої експансії активно обговорюється в суспільстві і є дієвим чинником його консолідації і розколу одночасно.

Прикладом такої тенденції є ставлення до інформаційної політики телеканалу «Інтер». Громадські активісти і минулого року неодноразово протестували проти проросійської позиції каналу, не обійшлося без численних протестних акцій неконвенційного характеру і в цьому році. На початку вересня протестувальники не тільки заблокували будівлю «Інтера», але й розгромили та підпалили її<sup>17</sup>. Блокада тривала декілька днів, у цей час траплялися сутички з поліцейськими, що намагалися перешкодити незаконним діям мітингарів. Варто зауважити, що український та європейський політикум рішуче засудив такі радикальні дії, вважаючи їх нецивілізованими та деструктивними. Українське ж суспільство неод-

<sup>13</sup> Полтавські учасники бойових дій їздили протестувати у Київ // В Полтаві.info [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://vpoltave.info/post/51023-poltavski-uchasniki-bojovikh-dij-jizdili-protestuvati-u-kiyiv-\(foto\)](http://vpoltave.info/post/51023-poltavski-uchasniki-bojovikh-dij-jizdili-protestuvati-u-kiyiv-(foto))

Протести в Києві: силовики перекрили Хрещатик // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3774136-protesty-v-kyievi-sylovyky-perekryly-khreshchatyk>

<sup>14</sup> Протест Савченко игра на дискредитацию Порошенко? // Антикоррупционный портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://job-sbu.org/protest-savchenko-igra-na-diskreditatsiyu-poroshenko-97594.html>

<sup>15</sup> Сирійці під Києвом. Українці проти мігрантів // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3636998-syriitsi-pid-kyievom-ukraintsi-protu-migrantiv>

<sup>16</sup> На Бурштинській ТЕС залякують працівників, які вийшли на мітинг // Фіртка.if.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://firtka.if.ua/?action=show&id=119812>

<sup>17</sup> «Інтер» не змінюватиме інформаційну політику // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3743386-inter-ne-zminuivatyme-informatsiynu-polityku>  
Названі приблизні збитки від пожежі на «Інтері» // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3741833-nazvani-priblyzni-zbytky-vid-pozhezhi-na-interi>

нозначно поставилось до цих подій: з одного боку, проросійська політика каналу періодично викликала осуд громадськості, з іншого – такі методи не сприяють утвердженню позитивного іміджу України як демократичної держави, де повною мірою реалізується право на законну професійну журналістську діяльність. Щоправда, досить складно відокремити неупереджену роботу медійників від пропаганди та потурання країні-агресору.

Така ж етична проблема – відокремлення професійної діяльності від політичного контексту – постає під час розгляду наступної групи протестних акцій неконвенційного характеру. У 2016 році регіонами України (Київ, Кременчук, Маріуполь, Полтава, Тернопіль, Хмельницький, Чернівці тощо) прокотилася ціла низка несанкціонованих мітингів проти діяльності у державі Сбербанку Росії. Найбільшого резонансу і масштабності акція набула у Києві, тоді розгромили офіс банку та сталися масові заворушення<sup>18</sup>.

Така ж мотивація, а саме опір російській агресії на Донбасі та в Криму, спонукала активістів 12 січня заблокувати роботу найбільшого дистриб'ютора сигарет «Мегаполіс-Україна» (належить російському олігархові Ігорю Кесаєву)<sup>19</sup>, а в лютому заблокувати російським вантажівкам в'їзд на Закарпаття<sup>20</sup>. І хоча під час цих акцій не трапилося значних сутичок, їх неконвенційний характер не викликає сумніву.

Не минули непомітно і вибори до Державної Думи РФ. У цьому випадку українці протестували проти участі у них «новоявлених» громадян – мешканців тимчасово окупованого Криму. Протестні демонстрації з дрібними сутичками, закиданням яйцями та ламанням паркану відбулися біля диппредставництв Росії у Києві та Одесі<sup>21</sup>.

Крім проблем у відносинах з північним сусідом, які виявилися найбільш «вибухонебезпечними», до неконвенційних форм протестної політичної участі українців змушують вдаватися і внутрішні проблеми. Так, широкого розповсюдження набула практика блокування доріг: перекриття міжнародної траси на Волині як протест проти призначення нового очільника митниці<sup>22</sup>; блокування дороги на Миколаївщині з вимогою її негайного ремонту<sup>23</sup>; перекриття траси на Вінничині з метою відставки місцевого голови нацполіції<sup>24</sup>; блокування пунктів пропуску на Буковині та Закарпатті<sup>25</sup> тощо.

Резонансною є й невирішена досі проблема утилізації побутового сміття у Львові, що призвела до протестних акцій з бійками та заворушеннями у самому місті та у Київській області, Чернівцях, Миколаєві і Дніпрі, куди це сміття намагалися вивезти<sup>26</sup>.

До страйків, блокування доріг та навіть голодування вдалися і шахтарі Донеччини та Львівщини, які вимагали покращення умов праці та виплати заборгованості по зарплатах.

<sup>18</sup> Через погроми в Києві відкрили кримінальні справи // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3777673-cherez-pohromy-v-kyievi-vidkryly-kryminalni-spravy>

<sup>19</sup> В Україні заблокували роботу найбільшого дистриб'ютора сигарет // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3613878-v-ukraini-zablokuvaly-robotu-naibilshoho-dystrybuitora-syhare>

<sup>20</sup> На Закарпатті не пускають російські вантажівки // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3628211-na-zakarpatti-ne-puskauit-rosiiski-vantazhivky>

<sup>21</sup> З яйцями і бійками. Російські вибори в Україні // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3746786-z-yaitsiamy-i-biikamy-rosiiski-vybyry-v-ukraini>

<sup>22</sup> На Волині активісти перекрили міжнародну трасу // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3674348-na-volyni-aktyvisty-perekryly-mizhnarodnu-trasu>

<sup>23</sup> Під Миколаєвом активісти знову заблокували трасу // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3656485-pid-mykolaievom-aktyvisty-znovu-zablokuvaly-trasu>

<sup>24</sup> У Вінницькій області активісти перекрили трасу // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3641644-u-vynnytskii-oblasti-aktyvisty-perekryly-trasu>

<sup>25</sup> Водії блокують пункти пропуску на Закарпатті // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3772328-vodii-blokuuit-punkty-propusku-na-zakarpatti>

<sup>26</sup> Кому сміття? Як Львів возить країною свої відходи // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3744529-komu-smittia-yak-lviv-vozyt-krainoui-svoi-vidkhody>

Розглянувши лише деякі з численних протестних акцій, що відбувалися в Україні протягом 2016 року, можемо зробити висновок, що українці переважно мають можливість реалізувати гарантоване Конституцією право на мирні зібрання, водночас вони дедалі частіше обирають радикальніші способи виявлення протесту та незгоди з наявною у державі ситуацією.

Варто підкреслити, що за даними Національної поліції, ні обліку кількості протестних акцій, ні їхніх якісних характеристик не ведеться. У цьому контексті можемо зауважити багаторічну проблему моніторингу протестних мітингів. Адже досі ведеться статистика всіх масових акцій незалежно від їхнього спрямування – політичного, релігійного, культурного тощо, акції підтримки чи протесту. Протестні заходи повинні обліковуватись окремо, з визначенням параметрів законності, санкціонованості, конвенційності, масовості. Лише такий облік дасть змогу сформулювати уявлення про реальні цифри, що відображають протестну активність українців. Єдиний доступний нам кількісний показник, наданий на відповідний запит органами правопорядку – це кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за ст. 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення (Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій). Ця цифра у порівнянні з 2015 роком суттєво зменшилась і становить 69 та 14 осіб відповідно. Такі дані не свідчать про зниження протестних настроїв українців або їх дерадикалізацію, це вкотре доводить необхідність законодавчого впровадження критеріїв обліку таких заходів.

### 3. Протестний потенціал українського суспільства

Як ми з'ясували, у 2016 році в Україні відбулася значна кількість масових протестних акцій соціально-економічного та політичного характеру. Тому особливо цікавими є соціологічні дослідження, які показують сприйняття українцями тенденцій розвитку держави, їхні настрої щодо ймовірності реалізації свого права на протест, а також форми його реалізації.

Так, у травні 2016 року Український інститут майбутнього провів загальнонаціональне соціологічне дослідження, у якому проаналізував соціально-політичну ситуацію у країні та ймовірність початку масових протестів<sup>27</sup>.

Автори дослідження стверджують, що поточна соціально-політична ситуація викликає відчуття тривоги у 89,7% населення, болю у 83,6%, а гордості – у 66,8%. Цілком прогнозовані в цьому контексті очікування респондентами повторення масштабних акцій невдоволення та непокори невдовзі: на питання «Чи можливе повторення Майдану найближчим часом?» 50,5% відповіли ствердно, 29,7% вважають «Так, за певних умов», і тільки 19,8% заперечують таку ймовірність. Один із найрезонансніших кроків уряду – підвищення цін на газ для населення – викликав не тільки хвилю невдоволення, а й очікування неминучих протестів у 27,6% опитаних.

Та найпоказовішою стала відповідь на питання «Чи готові Ви брати участь у мирних акціях протесту?; в акціях протесту зі зброєю?»: реалізувати своє право на мирний протест схильні 53,9% громадян України, тоді як виявляти свою незгоду з нинішнім політико-економічним становищем у державі зі зброєю готові 14,8% респондентів.

Ще одним опитуванням, яке відобразило революційні очікування та готовність українців протестувати проти влади, став проект міських омнібусів компанії «Active Group»<sup>28</sup>. У рамках проекту прово-

<sup>27</sup> Соціологічне дослідження соціально-політичної ситуації в Україні та ймовірності початку масових протестів // Контракты.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kontrakty.ua/photo/4728/1>

<sup>28</sup> Опитування мешканців міст щодо готовності до протестів // Active Group [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://new.activegroup.com.ua/?tag=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB>

дяться регулярні опитування в декількох містах України щодо визначеного кола питань. Для нашого дослідження є цікавими дані щодо двох запитань:

1. Чи готові Ви вийти на протест проти центральної влади (Президента, Прем'єра, Кабміну, Верховної Ради)?

2. Як Ви оцінюєте ймовірність революції в Україні?

Результати, одержані на перше питання, пропонуємо розглянути в таблиці.

Табл. 1.

Протестний потенціал українців у %

	Грудень 2015			Березень – квітень 2016			Червень – липень 2016			Жовтень 2016		
	Г	Н/Г	В/В	Г	Н/Г	В/В	Г	Н/Г	В/В	Г	Н/Г	В/В
Одеса	–	–	–	33,5	52,3	14,2	34	53,5	12,5	36,2	58,8	5
Львів	54,6	32,4	12,9	60,7	27,2	12	45,2	41,4	12,4	55,7	31,1	13,1
Дніпро	–	–	–	40,0	37,6	22,4	40,1	40,3	19,6	37,8	48,3	13,9
Харків	30,1	50,4	19,4	48,2	38,4	13,3	48,0	39,6	12,4	54,3	37,4	8,3
Київ	43,5	43,9	12,6	32,2	53,3	14,5	42,3	51,6	6,1	35,3	56,5	8,2

– у цей період опитування в місті не проводилося.

Г – готовий у будь-який момент (або вже ходжу) та швидше готовий; Н/Г – не готовий та швидше не готовий; В/В – важко відповісти.

Як бачимо, дані неоднорідні й не можуть засвідчити однозначну тенденцію до зростання протестного потенціалу українців. Так, прогнозовано західний регіон демонструє чи не найвищу готовність до протесту, пік якої припадає на початок весни 2016 року, тоді як у столиці спостерігається загальне зниження протестних настроїв порівняно з 2015 роком. Цікавими є цифри, які відображають готовність до протесту у Харкові, адже у порівнянні з 2015 роком вони демонструють однозначну спрямованість до зростання невдоволення центральними органами влади та до готовності демонструвати його у протестній формі.

Відповіді на питання «Як ви оцінюєте ймовірність революції в Україні?» пропонуємо розглянути у таблиці.

– у цей період опитування в місті не проводилось.

Отже, очікування революційних подій у громадян України за 2016 рік все-таки суттєво зменшилось. Ця тенденція властива всім містам, що брали участь у проекті. Водночас цілком прогнозованим залишається високий показник передчуття революційних подій на заході із поступовим його зниженням до центру та сходу. Враховуючи дані, отримані на попереднє запитання щодо готовності брати участь у протестних акціях, можемо констатувати, що українці не тільки невдоволені нинішнім станом соціально-економічного та політичного розвитку держави, але й готові демонструвати своє ставлення через реалізацію права на протест.

Утім експерти оцінюють ймовірність соціальних вибухів на 6 балів з 10<sup>29</sup>. Інша річ, що варто проаналізувати ті форми, до яких готові вдатися українці заради захисту своїх інтересів. Так, згідно з опитуванням, проведеним Соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Міжнародного Республіканського Інституту в червні 2016 року<sup>30</sup>, було отримано такі дані:

<sup>29</sup> А. Котляр. Осень: амортизаторы и детонаторы: / Алла Котляр // ZN.ua Зеркало недели [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://gazeta.zn.ua/internal/osen-amortizatory-i-detonatory-.html>

<sup>30</sup> Опитування IRI демонструє скептицизм українців з проблемами надії // Соціологічна група «Рейтинг» [Електронний ресурс] – Режим доступу:

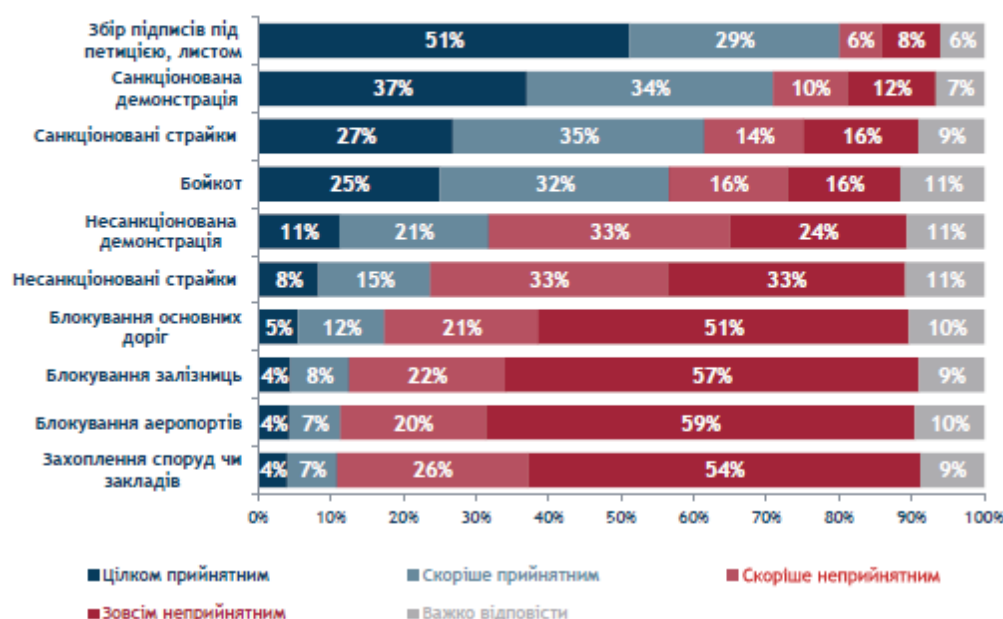
[http://ratinggroup.ua/research/ukraine/opros\\_iri\\_demonstriruet\\_skepticizm\\_ukraincev\\_s\\_problemskami\\_nadezhdy.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/opros_iri_demonstriruet_skepticizm_ukraincev_s_problemskami_nadezhdy.html)

Табл. 2.

Революційні очікування українців у %

		Одеса	Львів	Харків	Дніпро	Київ
Грудень 2015	Мінімальна	–	9,5	16,6	–	14,1
	Може колись, не зараз	–	19,8	24,3	–	18,0
	Може трапитись у найближчі місяці	–	14,6	12,6	–	26,4
	Може розпочатися в будь-який момент	–	39,5	24,9	–	28,9
	Важко відповісти	–	16,6	21,6	–	12,6
Березень – квітень 2016	Мінімальна	17,2	9,7	8,2	15,3	20,2
	Може колись, не зараз	17,1	25,5	14,2	18,2	25,6
	Може трапитись у найближчі місяці	15,8	27,2	14,7	12,8	13,1
	Може розпочатися в будь-який момент	29,3	27,4	35,4	30,8	24,4
	Важко відповісти	20,6	9,7	27,4	22,9	16,6
Червень – липень 2016	Мінімальна	16,6	13,5	14,4	19,6	21,5
	Може колись, не зараз	26,3	21,8	20,4	19,7	25,1
	Може трапитись у найближчі місяці	24,2	18,0	10,7	13,7	18,9
	Може розпочатися в будь-який момент	21,0	32,7	46,0	27,2	21,0
	Важко відповісти	11,9	13,9	8,6	19,9	13,4
Жовтень 2016	Мінімальна	34,3	17,2	13,8	18,1	20,4
	Може колись, не зараз	19,9	22,0	20,0	19,7	20,8
	Може трапитись у найближчі місяці	13,6	13,6	37,9	23,7	14,9
	Може розпочатися в будь-який момент	23,2	31,6	23,6	24,6	30,6
	Важко відповісти	8,9	15,5	4,7	13,9	13,3

Чи вважаєте Ви прийнятним для груп людей використовувати такі методи протесту?





Як показують результати соціологічного опитування, українці все-таки схильні до конвенційних форм протесту, хоча досить суттєвим є відсоток людей, готових вдаватися до рішучіших дій.

### Висновки та рекомендації

Розглянувши ситуацію із забезпеченням права на політичний протест в Україні, можемо констатувати досить широку його практичну реалізацію. Однак таке право не завжди використовується з конструктивною метою, – часто це інструмент політичних спекуляцій та відверто рейдерських захоплень і антисоціальної поведінки. Розмежувати ці моменти міг би і повинен спеціальний закон, який дав би визначення цілому спектру пов'язаних із правом на протест понять та термінів. Він не тільки встановить правила для організаторів та учасників акцій, але й визначить повноваження та засоби реагування компетентних органів з метою гарантування максимального рівня безпеки під час проведення таких заходів.

Крім того, чітка дефініція термінів дозволила б здійснювати моніторинг змін протестної активності громадян, а також якісного її вияву. На цей час ми можемо констатувати, що українці однаково інтенсивно вдаються до конвенційних та неконвенційних форм політичного протесту. Вибір радикальніших моделей уперше за період незалежності зумовлений, насамперед, не погіршенням загальної соціально-економічної ситуації в державі чи внутрішньополітичним загостренням, а діями зовнішньої сили – політики Російської Федерації. Втім використати своє право на протест готові більше половини громадян України, а третина з них допускає неконвенційний характер заходів.

Загалом доводиться констатувати, що право на політичний протест в Україні є швидше демонстраційним, тобто його використання не призводить до досягнення відчутних результатів. Протестувальники у кращому випадку домагаються уваги до своєї проблеми і обіцянки вирішити її при нагоді. Саме така низька ефективність мирних зібрань та гострота проблем, що їх породили, і спонукає до вибору більш радикального способу досягнення бажаної мети. У цьому контексті крім прийняття спеціалізованого закону, про який ішлося вище, було б доцільно запровадити практику посередництва та медіації для вироблення конкретних кроків реагування на виявлений політичний протест залежно від його масовості та суспільної небезпеки.



**Яворський Володимир,**  
експерт УГСПЛ

## Свобода об'єднань (асоціацій)<sup>1</sup>

### I. Загальний огляд

В Україні в цілому зберігається сприятливе середовище для створення та діяльності об'єднань. Не існує суттєвих фінансових обмежень щодо отримання чи витрачання коштів.

Однак 2016 рік можна відзначити як суттєве погіршення забезпечення свободи об'єднань в частині адміністративної практики. З однієї сторони, в довгостроковій перспективі було прийнято достатньо позитивне законодавство. З іншої сторони, вимога до всіх неприбуткових організацій змінити свої статuti привело до фактичної перереєстрації усіх організацій. Відмова внести зміни до статуту призводила до автоматичного виключення з Реєстру неприбуткових організацій та, відповідно, втрати будь-яких податкових пільг. Ця вимога насправді не була об'єктивно вмотивована й можна було цілком легко обійти цю вимогу, однак законодавець визначив саме такий шлях, очевидно недооцінюючи негативні наслідки власних дій.

Одночасно була проведена реформа системи реєстрації, в тому числі й усіх неприбуткових організацій, в результаті якої було багато адміністративних недоліків. Працівники органів влади не знали вимог законодавства, вимоги до документів постійно змінювалися, багато процедур були й залишаються неузгодженими, практика застосування окремих положень законодавства була зовсім різною. Мін'юст виявився не готовим до проведення реформи. Все це створило неймовірно багато складнощів для громадських об'єднань, привело до зайвих фінансових витрат, витрат часу та нервів для здійснення реєстрації. У абсолютно більшій кількості випадків органи реєстрації порушували строки реєстрації, що іноді зумовлювалося навіть не їх бездіяльністю, а фізичною неможливістю обробити такий великий потік документів, часто траплялися необґрунтовані відмови у реєстрації змін та багато інших процесуальних проблем. При чому наголосимо, така повна перереєстрація близько 100 тис. організацій насправді не мала жодних практичних цілей, котрі не можна було б вирішити на законодавчому рівні. Навіть не беремося обрахувати зайві значні витрати держави на цю перереєстрацію організацій.

У результаті влада була вимушена відкласти на півроку крайній строк перереєстрації, частково визнавши цю проблему.

9 квітня 2015 року парламент прийняв закон «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», яким обмежив свободу

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції

<sup>2</sup> Див. більш докладно про цей закон також тут: Аналіз закону про заборону комуністичних символів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khp.org.index.php?id=1430493970>

об'єднань<sup>3</sup>. У грудні 2015 року Венеціанська комісія Ради Європи прийняла спільний проміжний висновок щодо закону про декомунізацію в якому чітко вказала на порушення ним свободи об'єднань. Однак Україна його проігнорувала: жодних змін до закону не було розроблено та прийнято до кінця 2016 року.

За даними Державної служби статистики станом на 01 листопада 2016 р. було зареєстровано 75 988 (станом на 1 січня 2015 року - 69 175, 2014 - 75 057) громадських організацій, 990 (720) їхніх спілок, 26 899 (26 255) профспілок та їхніх об'єднань, 15 817 (14 495) політичних партій та їхніх осередків<sup>4</sup>. За даними Департаменту державної реєстрації Міністерства юстиції в Україні зареєстровано 350 політичних партій та 177 професійних спілок та їх об'єднань.

Зберігається адміністративна відповідальність за участь в незареєстрованій громадській організації, що є порушенням Європейської Конвенції про захист прав людини.

## II. Створення та діяльність об'єднань

Ще 17 липня 2015 року парламент прийняв Закон про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування неприбуткових організацій)<sup>5</sup>. Він мав досить багато позитивних положень<sup>6</sup>. Вперше закон визначав підстави включення та виключення неприбуткових організацій до Реєстру неприбуткових організацій, раніше це питання регулювалося підзаконними актами, що надавало владі багато простору для маніпуляцій. Внесення до цього реєстру організації надавало їй пільги по сплаті податку на прибуток.

Поряд з цим, між першим та другим читанням, до закону була внесена поправка народного депутата Продан О.П., відповідно до якої усім неприбутковим організаціям, підприємствам та установам потрібно було у строк до 1 січня 2017 року внести зміни до своїх статутів з метою приведення їх у відповідність із новим Податковим кодексом. У разі, коли організація не внесе відповідних змін, їй загрожувало виключення з Реєстру неприбуткових організацій й відповідно втрата статусу неприбуткової організації. Це положення отримало ефект бомби, оскільки десятки тисяч організацій повинні були пройти процедуру перереєстрації своїх статутів.

У липні 2016 року уряд затвердив Постанову №440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру»<sup>7</sup>.

Поряд з цим, 26 листопада 2015 року парламент прийняв законопроект «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»<sup>8</sup> з метою встановлення однакових для всіх юридичних осіб процедур створення та ліквідації. Він також мав багато позитивних положень<sup>9</sup>, однак він повністю змінив систему реєстрації. Очевидно, що потрібно мати багато розуму, щоби об'єднати в часі вимоги по перереєстрації усіх організацій одночасно зі зміною системи реєс-

<sup>3</sup> Див. текст висновку українською тут: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29041-ukr>, англійською тут: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29041-e>.

<sup>4</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU\\_2017/xls/ks\\_opfg\\_0117.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2017/xls/ks_opfg_0117.zip)

<sup>5</sup> Див. проект закону [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53883](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53883).

<sup>6</sup> Див. більш докладно: 236 «за» зменшення податкового тиску на благодійність [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ufb.org.ua/aboutus/novini-forumu.htm?id=4172>, а також тут: <http://gurt.org.ua/interviews/27956/>.

<sup>7</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 року №440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/440-2016-%D0%BF>.

<sup>8</sup> Проект Закону №2983 від 02.06.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2983&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2983&skl=9).

<sup>9</sup> Див. «Нові правила реєстрації ГО та БО», УНЦПД [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ucpr.us10.list-manage.com/track/click?u=8e61ce36d30c17eea42ed2c15&id=05e20d3966&e=2385987d3a>.

трації. У такій ситуації проблем просто не можливо було уникнути. Ї вони виникли у тисяч організацій. На додаток сама нова процедура реєстрації частково змінювалася протягом року.

Очевидно, що вимога перереєстрації є абсолютно формальною, вона не містить ніяких раціональних цілей, котрі б не можна було досягнути прийняттям закону, оскільки очевидно, що закон має більшу юридичну силу за статут організації. Однак, невідомо чи розглядалися альтернативні способи вирішення проблеми.

На додаток, кожна зміна до статуту мала коштувати для кожної організації 410 грн. (приблизно 15 дол. США), що є не малими коштами для неприбуткових організацій, особливо місцевого рівня.

Ситуація для релігійних організацій виявилася ще гіршою через численні неузгодженості в законодавстві. Під тиском громадськості та валом документів про перереєстрацію, влада була вимушена відтермінувати крайній строк перереєстрації релігійних організацій на 12 місяців, до 1 січня 2018 року.<sup>10</sup>

Правозахисники отримали інформацію про сотні безпідставних відмов у реєстрації змін до статуту, багато випадків порушення строків розгляду документів чи затягування з їхнім розглядом. На жаль, кадри органів реєстрації були абсолютно не готові до нової ситуації й часто їхні вимоги були абсолютно незаконними.<sup>11</sup>

На практиці багато положень нової процедури реєстрації не дотримуються, наприклад, строки реєстрації у 3 дні порушуються систематично.

Також проблемою залишилося те, що статус неприбутковості організація отримує не при державній реєстрації – для цього потрібно додатково подавати документи та очікувати рішення, що суттєво збільшує строк реєстрації.

Певним позитивом стало прийняття парламентом 21 грудня 2016 року закону, котрим було продовжено до 1 липня 2017 року граничний строк для приведення установчих документів НУО у відповідність до вимог Податкового кодексу та подання заяви №1-РН зі змінами.<sup>12</sup> Одночасно були додатково внесені наступні зміни<sup>13</sup>:

1) Надається можливість для новостворених НУО визнаватися неприбутковими з метою оподаткування від дня їх держреєстрації (якщо впродовж 10 днів НУО подає заяву 1-РН, у результаті чого її вносять до Реєстру). Тобто доходи, нараховані новоствореній організації у період до прийняття Рішення ДФС з ознакою неприбутковості також не оподатковуватимуться. І не потрібно буде подавати декларацію з податку на прибуток за час до внесення до Реєстру НУО.

2) Уточнюються вимоги щодо установчих документів для:

- організацій з розгалуженою структурою у вигляді окремих юридичних осіб (для профспілок, політичних партій, місцевих осередків ГО зі статусом ЮО: обов'язковим вимогам податкового кодексу мають відповідати установчі документи організацій вищого рівня, на підставі яких діють "підлеглі" організації)
- -та бюджетних установ (не мають містити вимоги щодо заборони розподілу доходів (прибутків) та передачі активів у разі припинення).

10 Податкова пастка для релігійних організацій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mvasin.org.ua/2016/05/1264>, Законопроект 5050 прийнято: чи реєструвати статуту? [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://mvasin.org.ua/2016/10/1324>; <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1667-viii>.

11 Див. приклади проблем з реєстрацією змін до статуту: Луганське обласне відділення Комітету виборців України [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://svsever.lg.ua/2017/01/kak\\_gonyat\\_zhalobu\\_po\\_krugu\\_iz\\_lichnogo\\_opyta\\_tatyany\\_filatovoj](http://svsever.lg.ua/2017/01/kak_gonyat_zhalobu_po_krugu_iz_lichnogo_opyta_tatyany_filatovoj);

Зачем нужно уволить министра Петренко с должности? [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://svsever.lg.ua/2017/01/zachem\\_nuzhno\\_izgnat\\_ministra\\_petrenko\\_s\\_dolzhnosti\\_](http://svsever.lg.ua/2017/01/zachem_nuzhno_izgnat_ministra_petrenko_s_dolzhnosti_).

12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1797-19/print1485182823401949>.

13 Див. більш повний аналіз змін тут: Парламент покращив податкове середовище для громадянського суспільства [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=491:parlament-pokraschiv-podatkoveseredovische-dlya-gromadyanskogo-susp-lstva&catid=16&Itemid=186&lang=ua](http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=491:parlament-pokraschiv-podatkoveseredovische-dlya-gromadyanskogo-susp-lstva&catid=16&Itemid=186&lang=ua).

Дані уточнення не потребують внесення нових змін до установчих документів НУО.

4) Чітко встановлено річний період звітування для всіх НУО. Разом з річним звітом до податкової слід також подавати фінансову звітність (як додаток до Звіту НУО). Профспілки як виключення можуть подавати звітність лише у разі порушення вимог Податкового Кодексу України.

### III. Перевірки діяльності, тимчасова заборона видів діяльності та ліквідація громадських об'єднань. Судові процеси щодо заборон комуністичних партій.

У 2016 році продовжувалися розгляд судових справ щодо заборони політичній партій.

Мін'юст на підставі наказу № 1312/5 від 23.07.2015 р. звернувся до суду з позовом про припинення діяльності Комуністичної партії України. 16 грудня 2015 року Окружний адміністративний суд міста Києва постановив повністю задовольнити позов Мін'юсту та припинити діяльність КПУ на підставі закону про декомунізацію<sup>14</sup>. Це рішення було оскаржено в апеляційному порядку. Розгляд справи тривав до серпня 2016 року, поки не був зупинений до часу отримання відповіді від Державної судової адміністрації України з приводу перевірки автоматизованого розподілу адміністративної справи № 826/15408/15 в Київському апеляційному адміністративному суді.<sup>15</sup> Розгляд не був відновлений до кінця 2016 року.

КПУ після ліквідації з-за порушень закону про декомунізацію вирішила створити всеукраїнську громадську організацію «Лівий марш».

28 травня 2015 р. в м. Києві відбулися Установчі збори Всеукраїнської громадської організації «Лівий марш: праця, зарплата, захист», однак було прийнято рішення про відмову у реєстрації. 21 грудня 2015 року Окружний адміністративний суд м. Києва відмовив у задоволенні позову до Подільського районного управління юстиції у місті Києві про визнання протиправним та скасування рішення від 19 жовтня 2015 р. №351/01-41 "Про відмову у реєстрації громадської організації "Всеукраїнське об'єднання "Лівий марш: робота, зарплата, захист".<sup>16</sup> 1 березня 2016 року Київський апеляційний адміністративний суд задовольнив апеляційну скаргу частково. Він скасував рішення суду та постановив нове, котрим скасував відмову у реєстрації та зобов'язав повторно розглянути документи про реєстрацію громадської організації<sup>17</sup>. Станом на червень рішення суду так і не було виконано через реорганізацію органів реєстрації.

Раніше, ще у липні 2014 р. Міністерство юстиції звернулося до суду про заборону Комуністичної партії України за антиконституційну діяльність.<sup>18</sup> Через різноманітні причини справа так і не слухалася в 2014-2016 роках.

### Рекомендації

1) Виключити статтю 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність за керівництво чи участь у незареєстрованих об'єднаннях громадян.

2) Виключити із Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» обмеження щодо

<sup>14</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54392066>.

<sup>15</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61386309>.

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54772073>.

<sup>17</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56342792>.

<sup>18</sup> Див. текст позову тут: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.istpravda.com.ua/articles/2014/07/9/143697/>.



створення та діяльності політичних партій та інших об'єднань, використання символіки, а також обмеження щодо участі у виборах для політичних партій, не ліквідованих в судовому порядку.

3) Внести зміни до 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) Вищому адміністративному суду України доцільно узагальнити судову практику з питань позовів щодо ліквідації (анулювання свідоцтва про реєстрацію) політичних партій та громадських об'єднань.

5) Розробити та прийняти зміни до Закону України «Про політичні партії» з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів .

<sup>19</sup> Див., зокрема, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, ОБСЕ, <http://www.osce.org/ru/odihr/81988>.

## ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ



Розділ підготовлений експертами БФ «Право на захист»

Від початку окупації Кримського півострова та збройного конфлікту на території Донецької, Луганської областей Україна зіткнулася з найбільшою в її історій гуманітарною кризою – внутрішнім вимушеним переміщенням населення<sup>1</sup>.

Станом на 12 грудня 2016 року за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 654 845 переселенців або 1 334 297 сімей з Донбасу і Криму. 1 087 167 сімей звернулись за призначенням грошової допомоги, 997 513 з них таку допомогу призначено. З початку 2016 року отримувачам допомоги профінансовано 2 934 630 гривень. Близько 60% з усієї кількості ВПО – це діти та особи похилого віку.

За два з половиною роки, протягом яких триває внутрішнє переміщення, влада України непевно реалізує політику стабілізації ситуації в Україні, гарантування конституційних прав та забезпечення прав переміщених громадян. Громадськість зауважила низку позитивних зрушень – прийняття законодавчої бази, що закріплює права і свободи ВПО, створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО як координуючого центрального органу виконавчої влади тощо. Проте більшість із здійснених або здійснюваних кроків не є достатньо ефективними, а деякі взагалі суперечать Конституції України та міжнародним правовим нормам.

### Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні

Головними проблемами ВПО в Україні залишаються припинення або відмова у нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. За даними громадських організацій, які надають правову допомогу внутрішньо переміщеним особам, переселенці ще звертаються за юридичною допомогою із питань відновлення документів (паспорт, ІПН, документи про освіту, правовстановлюючі документи на майно), отримання довідки ВПО, субсидій.

Серйозним викликом для ВПО є питання працевлаштування та пошук житла.

Дві основні проблеми, з якими стикалися приблизно 40% ВПО під час пошуку роботи, – це низькі заробітні плати та невідповідність вакансій їхній освіті та професії. ВПО зазначають, що роботодавці часто не хочуть їх наймати і в такий спосіб дискримінують відносно місцевого населення.

Приблизно у 90% випадків переселенці зі Сходу України та Криму мешкають у приватному секторі (орендовані будинки або квартири), за які зму-

<sup>1</sup> Згідно з керівними принципами 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 або місця проживання, через або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих/техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон країни // UNHCR The UN Refugee Agency [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://unhcr.org/ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>.

шені сплачувати за власний рахунок, оскільки державна грошова допомога не може покрити всієї вартості оренди. Біля 4% ВПО досі проживають у місцях компактного поселення (МКП), що є фактором сповільнення їх успішної інтеграції в приймаючу громаду.

### Зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»

13 січня 2016 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» №921-VIII, головною метою якого є посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку.

Основні зміни, внесені до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»:

1. на облік ВПО відтепер можуть бути взяті іноземці та особи без громадянства;
2. довідка ВПО діє безстроково і дійсна з моменту видачі без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби;
3. особи, які проживали у зоні АТО чи на тимчасово окупованій території і не мали там постійної реєстрації місця проживання, відтепер можуть стати на облік ВПО, підтвердивши своє фактичне проживання на цих територіях (потрібно надати відповідні документи). Управління праці та соціального захисту населення зобов'язане розглянути таку заяву протягом 15 робочих днів і прийняти рішення про видачу довідки ВПО або обґрунтовано відмовити у її видачі;
4. деталізовано процедуру скасування дії довідки ВПО у випадку повернення особи до залишеного місця постійного проживання;
5. спрощено процедуру звільнення з роботи особи, яка перемістилась із зони АТО чи тимчасово окупованої території і не встигла припинити трудові відносини, а відділення «Укрпошти» за місцем попередньої роботи не працює – відтепер заяву про звільнення можна подати до центру зайнятості за місцем проживання ВПО.

За результатами моніторингу стану виконання положень оновленого Закону команда БФ «Право на захист» виявила низку проблем у правозастосуванні Закону. Це відсутність чіткого механізму взяття на облік ВПО дітей без супроводу, що подекуди ставала перешкодою у процедурі взяття на облік ВПО дитини. Під час розірвання трудових відносин ВПО з роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях, через брак коштів не всі ВПО мають можливість оплатити послуги нотаріуса для засвідчення відповідної заяви про розірвання трудових відносин<sup>2</sup>.

Однак найбільш негативним явищем стала практика ігнорування органами влади положення Закону про безстроковість дії довідки ВПО, що призводило до неможливості реалізації прав ВПО, наприклад, отримання соціальних виплат. Так, працівники Державної міграційної служби (далі – ДМС) після набрання чинності вказаним законом перестали проставляти штампи про реєстрацію місця проживання на довідках ВПО, оскільки втратили відповідні повноваження відповідно до Закону. В той же час, органи соціального захисту населення нерідко розглядали довідку ВПО без відмітки органу міграційної служби як недійсну, керуючись підзаконними актами (Постановами Уряду №509 і №505)<sup>3</sup>, які протягом значного часу лишались неузгодженими з оновленим Законом.

<sup>2</sup> Звіт про проведення моніторингу змін до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» №921-VIII // БФ «Право на захист» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoryngu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>.

<sup>3</sup> Постанова Уряду України від 1 жовтня 2014 року «Про облік внутрішньо переміщених осіб» №509 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF/ed20160611>.  
Постанова Уряду України від 1 жовтня 2014 року №505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>.

З огляду на це, частина ВПО не могла отримати соціальних виплат через небажання певних органів влади дотримуватися нормативно-правового акта вищої юридичної сили. У січні 2016 року Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) направило структурним підрозділам з питань соціального захисту населення лист із вказівкою про те, що Постанови Кабінету Міністрів України щодо обліку ВПО та надання їм адресної щомісячної допомоги (№505 та №509 від 1 жовтня 2014 року<sup>4</sup>) повинні застосовуватися без змін, внесених до Закону<sup>5</sup>.

Практика невиконання Закону в частині безстроковості дії довідки ВПО в окремих випадках зустрічалася впродовж усього року, проте масові порушення прав ВПО у зв'язку з невизнанням довідок ВПО без відміток ДМС припинилися після внесення відповідних змін до Постанов Уряду 8 червня 2016 року<sup>6</sup>.

## Облік ВПО

Наразі важко оцінити, скільки людей потерпають через проблеми взяття їх на облік ВПО або з різних причин не стають на облік.

Уряд не тільки зіткнувся з численними проблемами запровадження ефективної та дієвої системи обліку ВПО, але й не зміг зібрати дані надбанням громадськості. До останнього часу не було налагоджено системи надання інформації про характеристики зареєстрованих ВПО (вік, стать тощо) і не було підготовлено загального профілю переміщеного населення.

Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено облік ВПО та створення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО (далі – ЄІБД). Визначення порядку її створення, ведення та доступу покладено на Уряд України. З 1 серпня 2016 року за повідомленням Мінсоцполітики у тестовому режимі<sup>7</sup> було запущено Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб<sup>8</sup>. На початку вересня 2016 року Міністр соціальної політики України під час спілкування з представниками засобів масової інформації зазначив, що ЄІБД запрацює з 1 жовтня 2016 року у повноцінному режимі<sup>9</sup>. Однак, станом на кінець жовтня поточного року ЄІБД є недоступною ні для неурядових організацій, ні для ВПО, відповідно, база не працює у повноцінному режимі.

Постановою від 22 вересня 2016 року №646 Кабінет Міністрів України затвердив Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Порядок загалом відповідає меті створення та ведення реєстру, ним передбачено частковий доступ до даних ЄІБД для волонтерських, неурядових та інших організацій, які надають допомогу ВПО<sup>10</sup>. Також Порядком передбачено, що до ЄІБД мають включатися дані про вразливість та потреби ВПО (у тому числі про наявність інвалідності, медичних, освітніх та інших потреб).

З метою дослідження ефективності роботи ЄІБД та виявлення проблем під час її використання працівниками УСЗН команда БФ «Право на захист» протягом 10 – 13 жовтня 2016 року здійснила моніторинг функціонування/використання ЄІБД управліннями соціального захисту населення у Дніп-

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Відкрите звернення до Голови Верховної Ради України, народних депутатів, Прем'єр-міністра України та Мінсоцполітики від групи НУО, які опікуються правами ВПО [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://goo.gl/TD3uqV>.

<sup>6</sup> Постанова Уряду України від 14 березня 2016 року №167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>.

<sup>7</sup> Єдина база ВПО: ми чекали, чекали і... // «Донбас СОС» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://donbasssos.org/baza22092016/>.

<sup>8</sup> Єдиний реєстр внутрішньо переміщених осіб запрацював у тестовому режимі // Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249225479&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249225479&cat_id=244277212).

<sup>9</sup> Єдина база переселенців повноцінно запрацює з жовтня // УКРІНФОРМ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2080460-edina-baza-pereselencivrovnocinnno-zapracue-z-zovtna-reva.html>.

<sup>10</sup> Постанова Уряду України від 22 вересня 2016 року №646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>.

ропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській та Харківській областях<sup>11</sup>. Під час дослідження опитано працівників 76 УСЗН у зазначених областях.

Відповідно до результатів моніторингу, Єдина інформаційна база даних про ВПО станом на кінець жовтня 2016 року не функціонувала належним чином:

- майже 70% УСЗН її не використовували (жодне УСЗН в Луганській області на момент моніторингу не працювало з базою);
- 61% опитаних працівників УСЗН повідомили, що ЄІБД працює некоректно;
- повідомлено про велику кількість проблем використання ЄІБД через застаріле обладнання, помилки та недосконалість програмного забезпечення, відсутність швидкого та якісного інтернет-з'єднання, незнання працівниками порядку користування базою. Виявлено, що запровадження ЄІБД погіршило процес взяття ВПО на облік: введення в експлуатацію ЄІБД не було забезпечено ані технічно, ні методологічно, нове програмне забезпечення ЄІБД не забезпечує досягнення поставленої мети впорядкування обліку ВПО.

Протягом листопада 2016 року низка органів соціального захисту повідомили про часткове поліпшення роботи бази. Однак, незважаючи на це, більша частина працівників органів соціального захисту продовжують надавати інформацію про різноманітні проблеми з ЄІБД, незручність у використанні бази, а певні УСЗН базою зовсім не користуються.

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що належне функціонування ЄІБД про ВПО станом на кінець 2016 року не забезпечено.

## Соціально-економічні права ВПО

Починаючи з 19 лютого 2016 року до громадських організацій та ініціатив, які займаються допомогою ВПО, почали надходити звернення від ВПО щодо скасування їхніх довідок про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб в «автоматичному режимі».

Так, 16 лютого 2016 року Міністерством соціальної політики України було видано лист №672/0/10-16/081 «Про посилення контролю за виплатами»<sup>12</sup>, в якому управлінням праці і соціального захисту населення надано доручення посилити контроль за процедурою взяття на облік внутрішньо переміщених осіб. А 18 лютого до органів праці та соціального захисту населення почали надходити списки переселенців, що містили інформацію про осіб, які начебто повинні бути зняті з обліку як внутрішньо переміщені особи через те, що проживають на тимчасово непідконтрольній Україні території.

Відповідно до інформації, яка поширювалась інформаційним простором у різних регіонах України, органи соціального захисту населення на підставі згаданих списків масово виключали ВПО з бази даних без попередження та письмового рішення з обґрунтуванням підстав такого виключення.

У зв'язку з ініціативою скасування довідок, були призупинені всі соціальні виплати та пенсії, які відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року №637 «Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» безпосередньо залежать від чинності довідки про взяття особи на облік ВПО.

Згідно з повідомленнями ВПО, які надходили до неурядових організацій, були випадки призупинення пенсійних виплат ВПО, прізвища яких не потрапляли до так званих «списків СБУ».

<sup>11</sup> Звіт за результатами моніторингу функціонування та використання управліннями соціального захисту населення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО // БФ «Право на захист» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-za-rezultatamy-monitorynhu-funktsionuvannya-ta-vykorystannya-upravlinnyamy-sotsialnoho-zakhystu-naselennya-yedynoyi-informatsiynoyi-bazy-danykh-pro-vpo/>.

<sup>12</sup> Колективне звернення громадських організацій та ініціатив щодо інформації про масове скасування довідок внутрішньо переміщених осіб // «Право на захист» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://goo.gl/8pXtrs>.



Такі дії Мінсоцполітики призвели до значного погіршення умов життя ВПО – через призупинення дії довідок виплати також призупинилися. Особливо постраждали від такої кампанії найвразливіші категорії ВПО, а саме пенсіонери та ті, хто виживає лише за рахунок отримання соціальних виплат, особи з інвалідністю та обмеженими можливостями.

Через місяць після початку цього процесу в управліннях Пенсійного фонду на території п'яти східних областей України ще не було цілковитого розуміння процедури відновлення пенсійних виплат, ані єдиного підходу до процесів їх відновлення. Окрім того, в управліннях Пенсійного фонду була відсутня узагальнена статистична інформація (або такої інформації на запити НУО не надано) щодо призупинення та поновлення пенсійних виплат із розбивкою по категоріях пенсій, районах і місяцях, а також відносно основних демографічних груп.

Станом на кінець 2016 року ще фіксуються випадки, коли ВПО не отримують соціальні чи пенсійні виплати з моменту призупинення дії довідок ВПО.

14 березня 2016 року Кабінет Міністрів України затвердив Постанову **№167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»**, якою внесено зміни до трьох інших урядових актів щодо порядку взяття на облік внутрішньо переміщених осіб та порядку отримання ними соціальних виплат (акт набрав чинності 18 березня 2016 року)<sup>13</sup>.

Основні положення змін:

- як місце проживання під час взяття на облік ВПО не можуть вказувати адреси органів державної влади, місцевого самоврядування, тобто управлінь праці і соціального захисту населення, відділів/управлінь ДМС, райдержадміністрацій, виконкомів місцевих рад тощо; юридичних осіб публічного права, їхніх підрозділів та будь-яких інших приміщень, за якими переміщені особи фактично не проживають;
- органи соціального захисту отримали змогу на підставі ст. 12 Закону «знімати з обліку» ВПО на підставі інформації Міністерства внутрішніх справ, ДМС, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів України (далі – Мінфін). Це положення не відповідає Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який встановлює виключний перелік підстав для скасування довідки та визначає конкретні шляхи отримання інформації, яка може стати підставою для рішення про скасування довідки ВПО;
- з 1 липня 2016 року виплата (продовження виплати) пенсій та всіх видів соціальної допомоги для всіх ВПО має здійснюватися тільки через ПАТ «Державний ощадний банк України» (далі – Ощадбанк). Таке положення є дискримінаційним щодо ВПО, оскільки суттєво обмежує їх у виборі способу та місця отримання коштів;
- з 1 серпня 2016 року ВПО-пенсіонерам видаються банківські картки посиленого ступеня захисту, які одночасно є їхніми пенсійними посвідченнями;
- ВПО-пенсіонери зобов'язані проходити фізичну ідентифікацію у відділеннях Ощадбанку. Після отримання банківської картки з посиленням захистом перші два рази ВПО зобов'язана проходити ідентифікацію раз на півроку, а далі – раз на рік;
- якщо особа не з'явилась в Ощадбанку для фізичної ідентифікації у визначений термін, то операції за її рахунком будуть зупинені Ощадбанком до моменту звернення ВПО;
- Пенсійний фонд України до 15 квітня 2016 року зобов'язаний розробити та погодити з Мінсоцполітики порядок випуску банківських карток для ВПО, які одночасно будуть їхніми пенсійними посвід-

<sup>13</sup> Ідеться про зміни до Порядку виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 року №1596 «Про заходи щодо виконання статті 3 Указу Президента України від 4 липня 1998 року № 734»; Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року №509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»; Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року №637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам».

ченнями. Порядок емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням, було затверджено Постановою Пенсійного фонду України від 8 квітня 2016 року №7-1<sup>14</sup>;

- Мінфін отримав доступ до інформації про зарахування сум пенсій та грошової допомоги на поточні рахунки та про їх закриття від усіх банків, які обслуговують пенсіонерів (не тільки ВПО, а всіх пенсіонерів без винятку).

З огляду на вказане рішення Уряду щодо запровадження даних документів та вікову і вразливу категорію осіб, яким вони мають бути видані, БФ «Право на захист» здійснив моніторинг поінформованості ВПО-пенсіонерів щодо електронних пенсійних посвідчень<sup>15</sup> (далі – ЕПП).

За результатами звіту більшість ВПО скаржились на те, що отримання пенсії в Ощадбанку для них незручне через низку причин, у тому числі через черги, погану інфраструктуру, відсутність відділень/банкоматів банку в їхніх населених пунктах, а також неможливість зняти готівку в банкоматах інших банків. Так, 41,4% опитаних були змушені відкрити рахунки в Ощадбанку протягом останніх двох місяців (відповідно до змін Постанови Уряду №167), тоді як раніше пенсію отримували у прийнятніший для них спосіб – в інших банках чи через пошту.

Подальше відслідковування процесу виготовлення електронних пенсійних посвідчень для ВПО командою БФ «Право на захист» виявило такі проблеми:

- пенсіонерам складно розібратися з картками Ощадбанку, видані їм за весь час, що створює додаткові труднощі та затягує процес оформлення ЕПП;
- випадки заблокування картки ВПО Ощадбанком без будь-якого попередження у зв'язку з тим, що для ВПО було виготовлено ЕПП, але сама картка ще не надійшла до відділення, тож видати її не можуть;
- терміни видачі ЕПП не дотримуються, тобто виготовлення ЕПП займає понад 30 робочих днів, передбачених у Порядку емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійними посвідченнями (документи ВПО подавали ще в липні, а перші ЕПП видані у жовтні поточного року).

З огляду на викладене, введення нових обмежень стосовно ВПО та запровадження нових банківських карток для ВПО-пенсіонерів спричинили чергові перешкоди в реалізації їхніх прав на соціальне та пенсійне забезпечення.

Черговою серйозною перешкодою в доступі ВПО до соціального та пенсійного забезпечення стало прийняття 8 червня 2016 року Урядом України Постанови **№365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»**.

Цією Постановою затверджені Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування<sup>16</sup>.

Відповідно до Постанови умовою призначення всіх соціальних виплат переміщеним особам є проходження перевірки місця фактичного проживання/перебування особи. Відсутність особи за вказаним нею місцем проживання тягне за собою прийняття рішення про відмову в призначенні виплат. Відновлення виплат можливе не раніше ніж за 2 місяці, а у випадку скасування довідки – не раніше як за 6 місяців.

<sup>14</sup> Постанова Уряду України від 8 квітня 2016 року №7-1 «Про реалізацію Постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2016 року №167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0633-16/paran21#n21>.

<sup>15</sup> Звіт за результатами моніторингу поінформованості пенсіонерів-ВПО про електронні пенсійні посвідчення // БФ «Право на захист» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit\\_za\\_rezultatamy\\_monitorynhu\\_poinformovanosti\\_pensioneriv\\_vpo\\_pro\\_elektronni\\_pensiyeni\\_posvidchennya/](http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit_za_rezultatamy_monitorynhu_poinformovanosti_pensioneriv_vpo_pro_elektronni_pensiyeni_posvidchennya/).

<sup>16</sup> Постанова Уряду України від 8 червня 2016 року №365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249110200>.

Виконання положень підзаконного акту призводить до дискримінації ВПО порівняно з іншим населенням України, втручання у право на особисте та сімейне життя ВПО, обмеження права на свободу пересування, порушення права на адекватний рівень життя. Так, встановлення додаткових підстав для припинення пенсійних виплат є дискримінаційним щодо ВПО відносно інших осіб, які мають право на пенсію відповідно до статті 85 Закону України «Про пенсійне забезпечення», яка встановлює, що пенсії виплачуються без урахування одержуваного заробітку (прибутку) за місцем проживання пенсіонера незалежно від реєстрації місця проживання.

### Свобода пересування ВПО

Свобода пересування цивільного населення залишається обмеженою на території Донбасу. У січні 2015 року було затверджено Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, яким, зокрема, вводиться необхідність отримання перепустки для перетину лінії розмежування.

Наразі офіційно існує 6 коридорів перетину лінії розмежування: 4 в Донецькій області (КПВВ Гнучове, КПВВ Новотроїцьке, КПВВ Мар'їнка, КПВВ Зайцеве) та 2 в Луганській області (КПВВ Станиця Луганська, КПВВ Золоте). При цьому повністю операційними залишаються лише КПВВ на території Донецької області; КПВВ Станиця Луганська функціонує тільки в режимі пропуску піших; КПВВ Золоте так і не було відкрито через відмову з боку так званої «Луганської народної республіки». До того ж, робота всіх КПВВ залишається нестабільною – часто практикуються тимчасові закриття через бойові дії.

Кількість охочих перетнути лінію розмежування досі більша, ніж пропускна спроможність діючих пунктів. За даними державної прикордонної служби, кожного дня лінію розмежування перетинають близько 25 тисяч осіб. Однією з проблем під час перетину лінії розмежування залишаються черги, тривалість яких може коливатися від 1 до 20 годин. Часто трапляються випадки, коли громадяни вимушені залишатися ночувати перед КПВВ, залишаючись на території з високим ризиком обстрілу.

КПВВ недостатньо оснащені, що критично в період зимових морозів чи літньої спеки. У липні було зафіксовано два повідомлення про летальні випадки серед людей, яким стало погано у черзі (КПВВ Зайцеве, блокпост Майорськ так званої «ДНР»).

Є гостра необхідність в удосконаленні пропускної системи на діючих пунктах пропуску та збільшенні кількості коридорів.

### Політичні права

Майже 3,5% електорату України – це внутрішньо переміщені особи, і вони позбавлені можливості повноцінної реалізації своїх політичних прав. На парламентських виборах у жовтні 2014 року усі ВПО (близько 500 000 осіб станом на жовтень 2014 року) не мали права обирати депутата Верховної Ради України у мажоритарному окрузі за новим місцем проживання. У жовтні 2015 року на місцевих виборах 1 345 100 переселенців взагалі не брали участі у виборах і не змогли обрати депутатів місцевих рад, незважаючи на те, що Конституція України та міжнародні стандарти безумовно визначають рівність прав усіх громадян, зокрема в питаннях виборчого права.

Із серпня 2015 року у Верховній Раді перебувають три законопроекти, в яких пропонується вирішити питання голосування внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах. Законопроект 2501а (В.Хомутич, В.Бондар) передбачає можливість голосування ВПО шляхом тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Обидва альтернативні законопроекти 2501а-1 (С.Тарута, авторський колектив) та 2501а-2 (Ю.Львовичкіна) пропонують забезпечити реалізацію права участі переселенців у місцевих виборах шляхом зміни виборчої адреси, однак у різний спосіб.

Питання розробки механізму реалізації політичних прав ВПО порушене в Постанові Верховної Ради України від 31.03.2016 «Про рекомендації Парламентських слухань «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території»

України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції». Згідно з Постановою Кабінет Міністрів України зобов'язаний підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України законодавчі пропозиції щодо можливості зміни виборчої адреси внутрішньо переміщеними особами на підставі особистої заяви та довідки про взяття на облік ВПО.

Втім, досі жодних процесів та змін не відбулось. За оцінкою Омбудсмана, така ситуація порушує принцип недискримінації і в частині забезпечення рівності прав і свобод, і рівності можливостей, становить непряму дискримінацію за ознаками місця проживання та належності до ВПО і суперечить стандартам міжнародного права, Конституції, законам України, а також зобов'язанням України щодо забезпечення сталої інтеграції ВПО за місцем переміщення.

### Житлові питання ВПО

Право на забезпечення ВПО безоплатним тимчасовим житлом за умови сплати за комунальні послуги встановлено абзацом 8 п. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Законом визначено, що таким житлом мають забезпечувати органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти приватного права.

Станом на травень 2016 року у місцях компактного проживання (далі – МКП) ВПО проживає 6 518 осіб<sup>17</sup>, що становить приблизно 0,38 % від загальної кількості зареєстрованих ВПО в Україні<sup>18</sup>. Тобто основна частина ВПО вирішує житлове питання самостійно. Місцями компактного проживання ВПО зазвичай є приватні гуртожитки, приміщення житлового фонду соціального призначення, готелі, санаторії, бази відпочинку, модульні містечка, культові будівлі, гуртожитки навчальних закладів, лікарні та інші приміщення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 затверджено Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України на період до 2017 року (далі – Комплексна програма). У Плані заходів з виконання Комплексної програми визначено забезпечення ВПО місцями для тимчасового перебування, в тому числі забезпечення тимчасового розміщення сімей ВПО, у складі яких є особи з інвалідністю, зокрема діти. Отже, вже понад два роки ВПО, в тому числі з інвалідністю, тяжкими захворюваннями, поважного віку, неповні сім'ї ВПО, малозабезпечені, багатодітні та інші вразливі категорії переміщених осіб тимчасово проживають в МКП.

Нагальним питанням проживання ВПО в МКП є адаптація їх до нових умов життя та інтеграція у новій громаді. Відповідно до міжнародних стандартів, які стосуються довгострокових рішень для ВПО, держава має вжити заходів, у тому числі спрямованих на забезпечення права на достатній рівень життя та відновлення (або компенсацію) втрачених (або пошкоджених) житла, землі та власності для належної інтеграції ВПО. На 2016 – 2017 роки у Комплексній програмі визначено цілу низку заходів щодо забезпечення права ВПО на житло. Однак у державному бюджеті не передбачені видатки на реалізацію Комплексної програми, тому житлове питання ВПО не вирішується, а найвразливіші сім'ї ВПО проживають у місцях компактного проживання, у родичів та знайомих.

<sup>17</sup> Центри компактного проживання в Україні. Травень 2016 // Global Shelter Cluster [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/cc\\_factsheet\\_may\\_2016\\_ukr.pdf](https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/cc_factsheet_may_2016_ukr.pdf).

<sup>18</sup> Відповідно до інформації офіційного сайту Міністерства соціальної політики України станом на 15.08.2016 кількість ВПО становила 1 714 388.

## ВИСНОВКИ

Отже, ситуація з реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб у 2016 році в Україні залишається вкрай незадовільною.

Через неналежне функціонування ЄБД про ВПО в країні відсутня інформація про реальну кількість переселенців та їх гуманітарні, медичні, соціально-економічні та інші потреби. Держава не виконує положення законодавства щодо забезпечення ВПО безоплатним тимчасовим житлом за умови сплати за комунальні послуги, як це встановлено в абзаці 8 п. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Найбільше проблем виникає у галузі соціального забезпечення ВПО. Початок 2016 року ознаменувався кампанією Уряду щодо скасування їхніх довідок про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб в «автоматичному режимі» та припинення нарахувань і виплат усіх видів соціальної допомоги і пенсій, від якої Уряд відмовився лише у червні 2016 року, прийнявши дискримінаційну Постанову Уряду №365 щодо встановлення особливого порядку нарахування і виплати соціальної допомоги і пенсій внутрішньо переміщеним особам, а також здійснення контролю за ними.

Окрім цього, впроваджено дискримінаційну політику Уряду щодо обмеження переселенців у виборі банку для отримання соціальних і пенсійних виплат: із 1 липня 2016 року всім ВПО виплата (продовження виплати) пенсій та всіх видів соціальної допомоги здійснюється тільки через ПАТ «Державний ощадний банк України».

Практика невиконання Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» у частині безстроковості дії довідки ВПО є стабільною протягом усього року, проте масові порушення прав ВПО у зв'язку з невизнанням довідок ВПО без відміток ДМС тривали до середини червня 2016 року.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Верховній Раді України:

- внести зміни до законодавства України з метою забезпечення права голосування на місцевих виборах для внутрішньо переміщених осіб;
- передбачити у Державному бюджеті України на 2017 рік фінансування Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України на період до 2017 року.

### Кабінету Міністрів України та відповідним міністерствам:

- забезпечити належне функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб;
- скасувати пряму залежність отримання соціальних виплат від довідки внутрішньо переміщеної особи шляхом внесення відповідних змін до Постанови Уряду «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05.11.2014 №637;
- скасувати дискримінаційні положення Постанови Уряду «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 08.06.2016 №365 у системі призначення (відновлення) та здійснення контролю за соціальними виплатами внутрішньо переміщеним особам;
- спільно з представниками національних та міжнародних неурядових організацій розробити та затвердити механізм виплати всіх видів соціальної допомоги, зокрема пенсій громадянам, які проживають на непідконтрольних Уряду України територіях Донецької та Луганської областей;
- сприяти облаштуванню пунктів пропуску на лінії розмежування з непідконтрольними територіями Донецької та Луганської областей та пунктів в'їзду-виїзду з Криму, зробити максимально зручними умови перебування в них із дотриманням усіх санітарно-гігієнічних вимог та мобільними центрами надання адміністративних послуг.





Розділ підготовлений експертами БФ «Право на захист»

## ПРАВА ЛЮДИНИ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО ЗАХИСТУ («ПРИТУЛКУ»)

Так само, як і минулого року<sup>1</sup> проблеми захисту прав людини у сфері притулку<sup>2</sup> не зникли з порядку денного законодавчих та виконавчих органів влади у контексті реалізації вимог Плану дій з лібералізації візового режиму Європейського Союзу (ЄС) для України та загальносвітової кризи вимушеного переміщення. У першому кварталі 2016 року в Україні було зареєстровано 2448 біженців та 605 осіб, які потребують додаткового захисту<sup>3</sup>. Протягом 2016 року ДМС України визнало ще 18 осіб біженцями та 47 осіб – особами, які потребують додаткового захисту<sup>4</sup>.

Згідно з Шостою доповіддю Єврокомісії від 18 грудня 2015 року про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України<sup>5</sup>, вимоги ЄС щодо процедур надання притулку в Україні були визнані такими, що виконані.

Утім у Єврокомісії залишилося багато питань, зокрема, щодо відкриття нового пункту тимчасового розміщення біженців (ПТРБ) в місті Яготин Київської області, відкладене з першого кварталу 2016 року на 2017 рік, а також щодо наявної практики неправомірного затримання окремих категорій шукачів притулку без відповідного законодавчого підґрунтя.

Варто зазначити, що реконструкція ПТРБ в м. Яготин Київської області проводилася більше 10 років, в тому числі, за кошти Європейського Союзу. Проте, у лютому – березні 2016 року в м. Яготин відбувалися мітинги проти

<sup>1</sup> Тут і надалі при згадуванні минулого звітного періоду див.: Права людини в сфері міграції та міжнародного захисту («притулку») – ВБФ «Право на захист» в партнерстві з HIAS. Доповідь правозахисних організацій «Права людини в Україні 2015» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/prava-lyudyny-v-sferi-mihratsiji-ta-mizhnarodnoho-zahystu-pryutluku-vbf-pravo-na-zahyst-v-partnerstvi-z-hias/>.

<sup>2</sup> Термін «притулок» у цьому розділі вживається не в тому контроверсійному сенсі, що йому надається ст. 7 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а в сенсі, в якому цей термін вживається у ст. 14 Загальної декларації прав людини, яка цим терміном охоплює всі форми міжнародного захисту, в тому числі і статус біженця, визначений Конвенцією про статус біженців 1951 р. та інші.

<sup>3</sup> Показники діяльності ДМС за 1 квартал 2016 р. // Офіційний сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/images/files/statistic/1kv2016.pdf>.

<sup>4</sup> Інформація щодо роботи ДМС України з шукачами захисту (станом на 16.12.2016) // Офіційний сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://dmsu.gov.ua/images/stat/ref\\_16\\_12\\_2016.pdf](http://dmsu.gov.ua/images/stat/ref_16_12_2016.pdf).

<sup>5</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation [Brussels, 18.12.2015 COM(2015) 905 final] // European Commission [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-905-EN-F1-1.PDF>.

відкриття ПТРБ<sup>6</sup>, що пояснюється недостатнім та несвоєчасним роз'ясненням місцевому населенню суті діяльності цієї установи. В результаті 17 березня 2016 року під тиском мітингарів Яготинська міська рада скасувала рішення про виділення земельної ділянки під ПТРБ<sup>7</sup>, у зв'язку з чим відкриття пункту відкладено на IV квартал 2017 року<sup>8</sup>.

Поряд із цим серед позитивних ініціатив Уряду України Єврокомісія відзначила відкриття Центрів безоплатної вторинної допомоги з 1 липня 2015 року (надають безоплатну правову допомогу шукачам притулку), проведення навчань серед працівників Державної міграційної служби України (ДМС) та суддів, встановлення стандартів харчування в пунктах тимчасового тримання іноземців (ПТТІ) та пунктах тимчасового розміщення біженців (ПТРБ) для шукачів притулку, в кількості необхідної поживної цінності незалежно від їхньої вартості.

Внесення змін до законодавства щодо надання шукачам притулку безоплатної вторинної правової допомоги має позитивний ефект – уже є низка успішних справ за участі адвокатів Центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, однак через відсутність оплачуваних державою перекладачів для багатьох осіб безкоштовна правова допомога залишається недосяжною. Також процесові звернень по безоплатну правову допомогу заважає відсутність будь-якого інформування населення через ЗМІ про таку можливість.

### Доступ до процедури міжнародного захисту

На державних кордонах України доступ до притулку є майже неможливим для більшості шукачів, які не володіють російською чи українською мовами.

Органи Державної прикордонної служби України (ДПКС), як і торік, у багатьох випадках не дозволяли шукачам притулку в'їзду на територію України та не надавали змоги звернутися до органів міграційної служби з тим, щоб іноземець або особа без громадянства отримали доступ до процедури надання притулку. В очікуванні примусового повернення найпершим зворотнім рейсом такі особи утримуються в нелюдських умовах під цілодобовою охороною в транзитній зоні аеропортів, що суперечить ст. 3 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод КПЛ, їм не надається харчування, питна вода і засоби особистої гігієни, відсутні спальні місця, люди позбавлені можливості повідомити родичів про своє затримання<sup>9</sup>.

До того ж, ігнорується право на безкоштовну правову допомогу, відсутня будь-яка офіційна реєстрація осіб, що прибувають в Україну з наміром отримати притулок, а доступ до будь-якої статистичної інформації про кількість примусово повернутих таким чином осіб обмежено.

Громадськість або міжнародні правозахисні організації не мають безпосередньої можливості здійснювати моніторинг порушення прав людини на державному кордоні в міжнародному аеропорту «Бориспіль», який є головним місцем в'їзду іноземців до України. Якщо шукач притулку до паспортного контролю зміг повідомити про себе Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) або його виконавчого партнера, то лише у випадку надання дозволу першим заступником

<sup>6</sup> Д. Лиховій. Ще одна бомба під безвізовий режим. Питання і відповіді про «війну з біженцями» в Яготині / Дмитро Лиховій // Новинарня [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://novynarnia.com/2016/03/22/shhe-odna-bomba-pid-bezvizoviy-rezhim-pitannya-i-vidpovidi-pro-viynu-z-bizhentsyami-v-yagotini/>.

<sup>7</sup> Офіційна інформація 5-ї сесії Яготинської міської ради [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://yagoty.org/news.php?id=8235>.

<sup>8</sup> Офіційна інформація ДМС України про стан виконання у третьому кварталі 2016 року Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України №1393-р від 23 листопада 2015 року // Офіційний сайт Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hro.org.ua/files/docs/1475153466.pdf>.

<sup>9</sup> Див.: §2 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> та п. 2 ч. 5 ст. 14 Закону України «Про прикордонний контроль» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1710-17> // Офіційний портал Верховної Ради України; у світлі рішення ЄСПЛ у справі Amuur v. France [Амюур проти Франції], заява №19776/92, рішення від 25 червня 1996 року // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57988"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

голови ДПкС така особа зможе отримати доступ до процедури міжнародного захисту та безкоштовної правової допомоги. І навіть у тих вкрай рідкісних випадках надання дозволів на побачення із de facto затриманими шукачами притулку представники УВКБ ООН та його виконавчих партнерів часто не встигають фізично дістатися місця затримання, як ДПкС уже повертає шукача притулку до його країни походження примусово, а свої дії пояснює тим, що повернена особа не заявляла про бажання одержати міжнародний захист.

Щоб звернутися до ДМС, необхідно подати Заяву-анкету про визнання біженцем або особою, що потребує додаткового захисту та анкету до неї, форма яких затверджена Наказом МВС України від 7 вересня 2011 року №649 та складається з 8 сторінок формату А4 і має бути заповнена українською мовою. Без повноцінного володіння українською мовою (або оплати послуг кваліфікованого перекладача) та без кваліфікованої юридичної допомоги самостійно ці заяви заповнити неможливо<sup>10</sup>.

Доступ до процедури міжнародного захисту обмежується прийомними днями (два – три на тиждень) управлінь у справах шукачів притулку територіальних підрозділів ДМС України.

Поширена, до прикладу, практика відмови працівниками ГУ ДМС України в місті Києві у прийнятті заяви з підстав, не передбачених законом<sup>11</sup>: наприклад, через орфографічні помилки в заяві-анкеті або через неповне зазначення інформації про втрату ідентифікаційних документів, або через відсутність офіційних перекладів документів, чи навіть через те, що шукач притулку з'явився без особистого перекладача (хоча його має надавати держава)<sup>12</sup>. Водночас у таких випадках всупереч вимогам закону не видається письмового повідомлення про відмову у прийнятті заяви, а людина фактично залишається і без доступу до процедури міжнародного захисту, і без можливостей оскарження незаконних дій чи бездіяльності службовців ДМС до суду.

Також зазначений наказ МВС не передбачає можливості звернення за притулком особи, яка утримується під вартою у зв'язку з тимчасовим або екстрадиційним арештом, через адвоката або через представника за довіреністю. Працівники ДМС мають лише обмежені можливості доступу (з дозволу Генеральної прокуратури України) до такого ув'язненого. Єдина можливість таких шукачів притулку звернутися до ДМС – подати заяву через адміністрацію слідчого ізолятора (СИ) чи ізолятора тимчасового тримання (ІТТ). У 2016 році відомі випадки відмови у доступі до процедури міжнародного захисту у зв'язку з відсутністю (або відмовою у наданні) в місцях тримання під вартою бланків заяв про визнання біженцем або затримкою у пересиланні цих заяв до підрозділів ДМС. У випадку подання заяви через адвоката територіальні органи ДМС відмовляли у прийнятті заяви, оскільки подання заяви через представника прямо не передбачена законодавством. У цей час Генеральна прокуратура України, як правило, проводить екстрадиційну перевірку і отримує письмову відповідь з ДМС, що цей затриманий/арештований не звертався належним чином за притулком і прокуратура приймає рішення про

<sup>10</sup> Рішення ЄСПЛ у справах: M.S.S. v. Belgium and Greece [М.С.С. проти Бельгії та Греції], заява №30696/09, рішення від 21 січня 2011 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-103050"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{); Conka v. Belgium [Чонка проти Бельгії], заява №51564/99, рішення від 5 лютого 2002 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-60026"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{); Hirsi Jamaa and Others v. Italy [Хірши Джамаа та інші проти Італії], заява №27765/09, рішення від 23 лютого 2012 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-109231"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) // HUDOC / European Court of Human Rights.

<sup>11</sup> Ч. 6 ст. 5 Закону України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачає лише дві підстави для відмови у прийнятті заяви:  
- якщо заявник видає себе за іншу особу або  
- якщо заявнику раніше було відмовлено у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і якщо умови, які стали підставою для відмови, не змінилися // Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3671-17/print1443087328007143>.

<sup>12</sup> Щодо обов'язку забезпечити доступ до процедури визначення статусу, вживати заходів для приймання потенційних шукачів притулку та документувати намір звернутися для захисту незалежно від того, чи звернулася особа із «належним чином оформленою заявою», див. mutatis mutandis рішення ЄСПЛ у справі Hirsi Jamaa and Others v. Italy [Хірши Джамаа та інші проти Італії], заява №27765/09, рішення від 23 лютого 2012 року // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-109231"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

його екстрадицію. Під час оскарження рішення прокуратури суди також ігнорують обставини відмови у доступі до процедури міжнародного захисту.

Строк звернення із заявою про визнання біженцем залишається вкрай коротким – 5 робочих днів<sup>13</sup>. І хоча формально порушення цього строку в Україні не призводить до відмови у прийнятті заяви, *de facto* ДМС обґрунтовує свої рішення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, саме на порушенні цього строку. Самі рішення про відмову у прийнятті заяви, в оформленні документів чи у визнанні біженцем шукачеві притулку не видаються, а вручаються лише повідомлення про прийняте рішення без наведення мотивів рішення та без перекладу повідомлення на мову, якою володіє заявник.

Оскарження відмови у прийнятті заяви, в оформленні документів чи у визнанні біженцем хоч і мають за законодавством ефект призупинення набрання сили оскаржуваними рішеннями, проте також мають короткий строк для подання скарги/позову – 5 робочих днів. Скарги та позови часто відхиляються тільки через порушення цього строку без будь-якої гнучкості у його застосуванні та без уваги до особливої ситуації та вразливості шукачів притулку. Звернення та позови шукачів притулку не приймаються іншою мовою, ніж українською, а ДМС та суди не надають перекладачів.

### Кількісні та якісні показники визнання біженцем та надання додаткового захисту

В Україні за останні два роки склалася тенденція відносно низького рівня визнання шукачів притулку біженцями або особами, які потребують додаткового захисту. Згідно зі статистичними даними ДМС України<sup>14</sup>, коефіцієнт визнання становить приблизно 11 – 12% у 2015 та 2016 рр.

У 2016 році відчувається також певною мірою неоднакове ставлення ДМС до заявників із РФ порівняно з іншими країнами: надання статусу біженця серед громадян РФ – 30%, тоді як загалом позитивні рішення щодо надання захисту в Україні становлять близько 11%<sup>15</sup>. Навіть попри це у 2016 році продовжилася негативна тенденція зменшення кількості шукачів притулку з РФ (за 9 місяців 2016 року – усього 54 особи), для порівняння у 2014 році статус біженця просили 130 росіян, у 2015 – 86 осіб<sup>16</sup>. Незмінними з минулого року залишилися випадки відмов у наданні захисту навіть у справах сирійських шукачів притулку, щодо яких, з огляду на сучасну ситуацію в Сирії, відмова у захисті є неприпустимою<sup>17</sup>.

У деяких територіальних підрозділах ДМС по роботі з шукачами притулку спостерігалися випадки, коли співробітники неналежно досліджують ситуацію в «третьій безпечній країні» (до того ж, неправильно інтерпретують це поняття), у якій побував заявник до прибуття в Україну<sup>18</sup>; не надають мотивів відмови у визнанні біженцем; неналежно використовують стандарти доказування, закладені у Конвенції про статус біженців та Протоколі до неї, в тому числі, покладають обов'язок доведення (*burden of proof*)

<sup>13</sup> Щодо адекватності строків на звернення за притулком див.: рішення ЄСПЛ у справі Jabari v. Turkey [Джабарі проти Туреччини], заява №40035/98, рішення від 11.07.2000 // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-58900"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

<sup>14</sup> Цьогоріч притулку в Україні попросили 54 росіяни // Укрінформ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2123217-cogoric-pritulku-v-ukraini-poprosili-54-rosianina.html>.

<sup>15</sup> Там само. Див.: заяву заступника директора Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби Петра Синявського під час засідання Комітету ВР з питань прав людини, нацменшин і міжнародних відносин.

<sup>16</sup> С. Дорош. Чому Україна відмовляє політичним біженцям із Росії / Світлана Дорош // BBC Україна [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/02/160208\\_asylum\\_seekers\\_russia\\_ukraine\\_sd](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/02/160208_asylum_seekers_russia_ukraine_sd) Див.: заяву речника ДМС України Сергія Гунька.

<sup>17</sup> Рішення ЄСПЛ від 15 жовтня 2015 року у справі L.M. and others v. Russia [Л.М. та інші проти Росії], заяви №40081/14, №40088/14, №40127/14 // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-157709"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

<sup>18</sup> Перебування шукача притулку у так званій «третьій безпечній країні» є підставою для відмови у визнанні біженцем або особою, що потребує додаткового захисту на підставі ст. 6 Закону України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту». Поняття «третьої безпечної країни» передбачено п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону.



на шукача притулку; зневажають принцип «тлумачення усіх сумнівів на користь заявника» (*benefit of the doubt*)<sup>19</sup> та презумпцію «правдивості повідомленої заявником інформації, якщо інше не було доведено у встановленому порядку»; використовують нерелевантну або недостовірну інформацію про країну походження (ІКП) заявника; співбесіди з шукачами притулку проводять із порушенням конфіденційності та права на приватність, без урахування потреб вразливих соціальних груп, що унеможлиблює, наприклад, виявлення у численній кількості жінок-шукачів притулку з африканських країн так званого «жіночого обрізання» (*female genital mutilation*) або загрози його здійснення у випадку повернення до країни походження.

Адміністративні суди ж, як правило, стають на бік ДМС України, або ігноруючи перелічені порушення, або повторюючи їх у судових рішеннях. ДМС України надає судові лише ті матеріали, які мають обвинувальний або негативний характер щодо заявника, незважаючи на вимогу суду надати усі наявні матеріали, проте суд при цьому не застосовує жодних заходів до посадовців ДМС і розглядає справу на підставі наявних матеріалів. У рідкісних випадках, коли суди все-таки приймають рішення на користь шукача притулку, як правило, скасовується рішення органу ДМС, а справа повертається на повторний розгляд. Суди мотивують таке рішення відсутністю в суду виключних «дискреційних» повноважень, які є прерогативою органів ДМС. Однак ДМС України все одно, як правило, відмовляє шукачеві притулку, що спричиняє нові судові процеси. Відомий випадок семикратного оскарження рішень ДМС із 2003 року, яка всупереч судовим вказівкам не приймала позитивного рішення на користь заявника.

Загалом зберігається тенденція неправильного тлумачення судами міжнародного законодавства щодо притулку. Здебільшого суди цікавляться родом діяльності, сімейним станом та подальшою можливою інтеграцією заявника, аніж юридичною кваліфікацією та міжнародними стандартами надання притулку.

### Документування осіб, що звернулися за притулком

Відповідно до вищезазначеного наказу МВС №649, особі, яка звернулася за притулком, видається Довідка про звернення за захистом в Україні, яка не є документом, що посвідчує особу<sup>20</sup>. В цьому контексті варто зауважити, що відповідно до положень ч. 7 ст. 5, ч. 8 ст. 8 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», іноземець або особа без громадянства, які клопочуть про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні, зобов'язані надати компетентному органу державної влади України документи, що посвідчують їх особи, за наявності, звертаючись із відповідною заявою. Такі документи перебувають на зберіганні компетентних органів протягом усього періоду вирішення питання щодо надання цій особі захисту аж до остаточної відмови. При цьому чинне законодавство не передбачає процедури видачі документів, що посвідчують особу, на руки заявникові навіть на короткий час, необхідний для одержання ідентифікаційного коду, відкриття банківського рахунку, реєстрації народження дитини, реєстрації шлюбу тощо. Окрім того, частина заявників через обставини, що змусили їх залишити країни свого походження або зумовлюють неможливість повернення до цих країн, не мають дійсних документів, що посвідчують особу, та можливості їх одержання/поновлення через дипломатичні представництва іноземних держав.

<sup>19</sup> Щодо змісту та порядку застосування принципу «тлумачення сумнівів на користь заявника» і розподілу доказування у справах шукачів притулку в контексті обов'язку надання міжнародного захисту, що впливає зі ст. 3 ЄКПЛ, див.: рішення ЄСПЛ у справах *Singh and Others v. Belgium* [Сінг та інші проти Бельгії], заява №33210/11, рішення від 2 жовтня 2012 року // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-113656%22%5D%7D>, *R.C. v. Sweden* [Р.С. проти Швеції], заява №41827/07, рішення від 9 березня 2010 року // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-97625%22%5D%7D>.

<sup>20</sup> Щодо необхідності визнання Довідки документом, що посвідчує особу, див.: *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ у справах *Smirnova v. Russia* [Смірнова проти Росії], заяви №46133/99, №48183/99, рішення від 24 липня 2003 року, // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61262%22%5D%7D> та *M.S.S. v. Belgium and Greece* [М.С.С. проти Бельгії та Греції], заява №30696/09, рішення від 21 січня 2011 року // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>.



Зазначена Довідка про звернення за захистом в Україні вперше видається строком на місяць, і у випадку прийняття рішення про оформлення документів, має продовжуватися в подальшому на 6 місяців. У разі оскарження відмови у прийнятті заяви або оформленні документів Довідка видається строком на 3 місяці з подальшим тримісячним продовженням на весь період оскарження на підставі інформації, яку надає юридична служба ДМС.

На практиці термін дії Довідки продовжувався на значно коротші строки за передбачені Правилами<sup>21</sup>. Траплялися непоодинокі випадки відмови у продовженні терміну дії Довідки через відсутність у юридичному відділі територіального підрозділу ДМС інформації про стан розгляду скарги в ДМС або в суді, і від шукача притулку вимагалася письмова офіційна інформація з суду про стан розгляду справи. Працівники юридичних підрозділів не витребувають такої інформації самостійно, що призводило до застосування штрафів до шукачів притулку за ст. 203 КУпАП (від 510 до 850 грн.).

Крім того, працівники ДМС по-різному тлумачать положення Правил щодо документування шукачів притулку, що спричиняло непродуктивності дії Довідки та застосування адміністративних штрафів у випадку, якщо останній день строку її дії припадав на вихідний день, а заявник звертався до ДМС у перший робочий день.

Також у випадку складання адміністративного протоколу Довідки продовжувалися лише після сплати штрафу, хоча відповідно до положень зазначеного наказу Довідки мають продовжуватися незалежно від сплати штрафу. У такий спосіб працівники ДМС обмежували доступ шукачеві притулку до процедури оскарження адміністративного стягнення, бо сплатою штрафу шукач притулку фактично визнає свою вину у вчиненні правопорушення.

Однак слід зауважити і позитивні зміни у цьому напрямку: під кінець 2016 року працівники ДМС помітно частіше почали використовувати Єдиний державний реєстр судових рішень України<sup>22</sup> та сайт Судової влади України<sup>23</sup> для продовження Довідки про звернення за захистом в Україні.

### Умови тримання іноземців та осіб без громадянства у місцях несвободи

Стандарти харчування для осіб, що тримаються у Пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (ПТПП) або перебувають у ПТРБ, за постановою Кабінету Міністрів України №144 від 11 березня 2015 року «Про затвердження норм харчування іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців Державної міграційної служби» залишаються нижчими за стандарти харчування осіб, що тримаються під вартою або відбувають покарання в установах пенітенціарної системи<sup>24</sup>. До того ж, на законодавчому рівні не враховуються дієтичні аспекти, пов'язані з віросповіданням або станом здоров'я, тому дотримання цих міжнародних стандартів покладається цілком на адміністрації ПТПП та ПТРБ. У квітні 2016 року були визнані незадовільними санітарні умови тримання в одному з двох діючих в Україні ПТПП в с. Розсудів Чернігівської області, збудованому за кошти ЄС у 2008 році<sup>25</sup>. Моніторингова група Національного

<sup>21</sup> Ця обставина фактично унеможливує одержання дозволу на працевлаштування такими іноземцями, що вимагається ч. 2 ст. 42 Закону України «Про зайнятість населення» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> та робить таких осіб абсолютною неконкурентоспроможними на українському ринку праці.

<sup>22</sup> Єдиний державний реєстр судових рішень України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>.

<sup>23</sup> Сайт Судової влади України містить розділ «Інформація щодо стадій розгляду судових справ» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://court.gov.ua/fair>.

<sup>24</sup> За стандартним нормативом 2537 ккал., у т. ч. 84 гр. білків, 67 гр. жирів, 392 гр. вуглеводів на день для утриманців ПТПП або ПТРБ проти 3026,2 ккал., у т. ч. 95,09 гр. білків, 90,81 гр. жирів, 457,33 гр. вуглеводів для утриманців установ відбування покарань, ізоляторів та у приймальниках.

<sup>25</sup> Монітори НПМ: «У кращому в Європі пункті тримання для іноземців створено нестерпні умови перебування» // Офіційний сайт Уповноваженого з прав людини в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/25416-al-monitori-npm-u-kraschomu-u-yevropi-punkti-trimannya-dlya-inozemtsiv-st/>.

превентивного механізму<sup>26</sup> встановила численні порушення адміністрацією закладу прав затриманих. Самі іноземці та особи без громадянства, що утримуються в ПТПП, також скаржаться на відсутність в ПТПП контактів із зовнішнім світом через телефонний чи інтернет-зв'язок та неможливість повідомити родичів про їх затримання. Під час моніторингового візиту Міжнародної організації з міграції з партнерами<sup>27</sup> також виявлено відсутність окремого приміщення для справляння релігійних обрядів усіх конфесій почергово, адміністрації ПТПП надані відповідні рекомендації.

Починаючи з 18 червня 2016 року, автоматична система періодичного судового перегляду законності тримання під вартою має здійснюватися кожні 3 місяці відповідно до положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних із протидією нелегальній міграції» № 1379-VIII від 19 травня 2016 року.

Цим самим законом запроваджено можливість для затриманого за порушення міграційних правил іноземця бути звільненим під заставу чи взятим на поруки підприємством, установою та організацію. Проте варто зауважити, що наразі законодавством не встановлено чітких критеріїв «поручителів, що заслуговують на *особливу довіру*», а сплатити заставу без наявності документа, що посвідчує особу, та реєстраційного номера облікової картки платника податків (ідентифікаційного коду) неможливо.

Негативним фактом законодавчих змін стало збільшення максимального строку тримання іноземців та осіб без громадянства в ПТПП з 12 до 18 місяців.

## Рекомендації

1. Запровадити ефективні процесуальні гарантії прав іноземців під час утримання їх у пунктах пропуску через державний кордон України внаслідок заборони в'їзду на територію; судовий контроль законності підстав утримання іноземців під вартою в таких пунктах внаслідок заборони в'їзду на територію України (залишається невиконаною з минулого року).

2. Збільшити процесуальні строки для оскарження рішень адміністративних органів стосовно права іноземців на перебування в Україні. Передусім ідеться про збільшення строку, передбаченого законом для оскарження рішень ДМСУ щодо статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, з 5 робочих днів до щонайменше 1 місяця з дня вручення копії відповідного рішення. Врегулювати правовий статус осіб, які оскаржують рішення про відмову у продовженні строку перебування, примусове повернення, тощо (залишається невиконаною з минулого року).

3. Передбачити достатнє бюджетне фінансування для належного виконання ДМСУ свого обов'язку із забезпечення перекладу особам, що звертаються за захистом в Україні, на всіх стадіях вирішення питання щодо їхнього статусу, в тому числі на етапі доступу до процедури (залишається невиконаною з минулого року).

5. Внести до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» зміни для визнання Довідки про звернення за захистом в Україні документом, що посвідчує особу, або ж внести зміни до цілого ряду нормативно-правових актів для забезпечення доступу шукачів захисту до адміністративних (реєстрація шлюбів та народжень і т. ін.), соціальних та економічних (посвідчення правочинів, відкриття

<sup>26</sup> Національний превентивний механізм створено в Україні відповідно до вимог Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань на підставі Закону України № 5409-VI від 2 жовтня 2012 року, діє у форматі «Обмудсмант+», передбачає виконання функцій регулярного моніторингу місць несвободи Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини разом із громадськими організаціями.

<sup>27</sup> МОМ та партнери продовжують моніторити становище мігрантів у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства // Офіційний сайт Міжнародної організації з міграції [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://iom.org.ua/ua/mom-ta-partneri-prodovzhuyut-monitoriti-stanovishche-migrantiv-u-punktah-timchasovogo-perebuvannya>.

банківських рахунків, сплата податків та зборів та ін.) послуг, що необхідні для реалізації фундаментальних прав (залишається з минулого року). Наприклад, внести зміни до Податкового кодексу України та Наказу Міністерства доходів і зборів України №779 від 10 грудня 2013 року, дозволивши шукачам притулку отримувати реєстраційний номер облікової картки платника податків (ідентифікаційний код) за Довідкою про звернення за міжнародним захистом в Україні.

6. Внести зміни до ст. 42 Закону України «Про зайнятість населення», скасувавши вимогу щодо одержання дозволу на використання праці іноземців при прийнятті на роботу осіб, які звернулися за захистом в Україні (залишається невиконаною з минулого року).

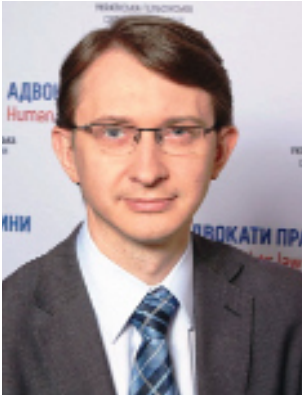
7. Внести зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», надавши можливість визнаним біженцям та особам, які потребують додаткового захисту, отримувати державну допомогу на випадок безробіття без підтвердження страхового стажу, адже вони не мають можливості подати відповідні документи з об'єктивних причин.

8. Привести національне законодавство у сфері міграції у відповідність до вимог ст. 8 ЄКПЛ (право на повагу до особистого та сімейного життя) шляхом закріплення в Законі України «Про імміграцію» ефективних (а не суто формальних, що передбачені чинною редакцією) гарантій проти вислання іноземців, які тривалий час проживають в Україні, та вдосконалення передбачених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» механізмів урегулювання статусу іноземців, які не можуть бути видворені з території України, в тому числі з огляду на зобов'язання України за міжнародними договорами у сфері захисту прав людини (залишається з минулого року)<sup>28</sup>.

9. Внести зміни до ст. 203 КУпАП, виключивши відповідальність шукачів притулку, визнаних біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, за порушення правил реєстрації місця проживання та продовження дії їх документів, включаючи Довідку про звернення за захистом в Україні.

10. Переглянути норми харчування іноземців, які утримуються або перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців, які незаконно перебувають в Україні (ПТПІ) та пунктах тимчасового розміщення біженців (ПТРБ), затверджені Постановою КМУ №144 з метою підвищення калорійності та врахування дієтичних потреб, пов'язаних із станом здоров'я або релігійними переконаннями, при забезпеченні харчування утриманців вказаних закладів (залишається невиконаною з минулого року).

<sup>28</sup> Наприклад, коли йдеться про необхідність забезпечення принципу абсолютної заборони вислання у відповідності до ст. 3 ЄКПЛ (див. рішення ЄСПЛ у справі Saadi v. Italy [Сааді проти Італії], заява №37201/06, рішення від 28 лютого 2008 року // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-85276%22%5D%7D>); або в тих випадках, коли видворення становитиме непропорційне втручання у право такої людини на повагу до особистого чи сімейного життя, що сформувалося в Україні (див. mutatis mutandis рішення ЄСПЛ у справі Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. The Netherlands [Родрігес да Сільва та Хуугкамер проти Нідерландів], заява №50435/99, рішення від 31 січня 2006 року // HUDOC / European Court of Human Rights [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-72205%22%5D%7D>).



**Щербатюк Максим**,  
програмний  
директор УГСПЛ

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА<sup>1</sup>

### 1. Загальний огляд

Питання забезпечення соціальних та економічних прав завжди було питанням політики. Кожна політична партія чи сила повсякчас прагнула показати свою турботу про простих людей. Звісно, за словами цих політиків в більшості стояла неспроможність гарантувати їх здійснення. Як наслідок, на сьогодні ми маємо декларативне, негнучке законодавство, великий дисбаланс у сфері соціального страхування, а також поглиблення розриву між багатими і бідними.

Військовий конфлікт на сході України, окупація Криму все це фактори, які ще більше поглиблюють проблему реалізації соціально-економічних прав в Україні. І попри виділення все більшої частини бюджету на забезпечення соціальних виплат ситуація в цій сфері суттєво не змінюється. І більше того – значна частина людей у цьому році відчула на собі значне погіршення ситуації в цій сфері.

Зменшення рівня реальних доходів, збільшення цін на продукти харчування, оплату житлово-комунальних послуг та інших витрат призводить до збільшення бідності в Україні. І навіть якщо взяти до уваги, що нарешті у цьому році Урядом було перераховано норми споживання продуктів, товарів та послуг, а також дещо збільшено рівень прожиткового мінімуму, то дії держави щодо забезпечення права на достатній життєвий рівень складно назвати ефективними і відповідними тим викликам, які стоять зараз перед Україною.

Однією із тенденцій цього року було активне обговорення необхідності більш кардинального перегляду мінімальних соціальних гарантій, таких, як прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата та мінімальна пенсія. Вже давно є зрозумілим те, що розмір цих показників абсолютно не виконує роль встановлених мінімальних стандартів, а є радше формальними показниками. Водночас неспроможність держави фінансово забезпечити реальні мінімальні стандарти ставлять питання щодо можливостей держави ефективно виконувати свої зобов'язання. Все більше відчувається бажання держави перекласти питання забезпечення мінімальних стандартів на підприємства і організації, шляхом значного підвищення рівня мінімальної заробітної плати і в той же час залишення на низькому рівні прожиткового мінімуму, що є базовим для соціальних виплат та допомог.

Практично не спроможною є держава у виконанні своїх зобов'язань у сфері житлового забезпечення. Як і в попередні роки, житлові програми практично не фінансуються, у тому числі й ті програми, які передбачають лише часткове погашення процентів по кредитах за житло. Також не ефективними на сьогодні є діяльність держави щодо надання соціального житла.

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції

Не реформованою залишається і вся система соціально забезпечення. Хоча дискусія щодо можливості збільшення адресності надання соціальної допомоги, монетизації пільг ведеться вже протягом багатьох років. Також далеко не всі соціальні гарантії, які визначені у законодавстві, отримують належні механізми їх фінансування, тому і надалі з'являються рішення судів, які стосуються невиконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Значна частка уваги держави у цьому році була сконцентрована на системі субсидій. У певній мірі ця система дозволяє компенсувати найбільш вразливим категоріям значне збільшення витрат на житлово-комунальні послуги. Але ефективність діяльності цієї системи залишається ще не на високому рівні, особливо якщо звертати увагу на невелику мотивацію населення у зниженні обсягів споживання ресурсів.

Проблеми у пенсійному забезпеченні все більше впливають на розмір дефіциту Пенсійного фонду, який кожен рік держава покриває з державного бюджету. Щороку обсяг коштів, який використовується на погашення цього дефіциту, зростає і без дієвих реформ у цій сфері ситуація буде у значній мірі погіршуватися. В уряді часто немає єдиної позиції стосовно того, що потрібно змінювати і коли це необхідно впроваджувати.

## 2. Право на достатній життєвий рівень

### 2.1. Гарантії права на достатній життєвий рівень

Розв'язання проблем подолання бідності та зменшення нерівності, підвищення рівня життя та забезпечення доступу до базових послуг для всіх верств населення, розвиток соціальної інфраструктури та розширення можливостей для самореалізації в безпечному середовищі є першочерговими завданнями будь-якої країни. Крім того, забезпечення права на захист від бідності та соціального відчуження також є одним із головних напрямів Європейської соціальної хартії (переглянутої), що ратифікована Верховною Радою України ще у 2006 році.

За даними ООН, за межею бідності проживає більше 80 відсотків українців. Таке становище призводить до того, що незаможні люди погано харчуються і зрештою погіршується їхнє здоров'я<sup>2</sup>.

Рівень бідності в Україні залишається вже багато років стабільно високим. Відповідно до минуло-річного рейтингу швейцарського банку *Credit Suisse*<sup>3</sup>, Україна – найбідніша країна Європи, вона посідає перше місце у списку найбідніших країн Європи з добробутом пересічного дорослого у 1437 доларів на рік або в середньому 2999 гривень на місяць.

Але цей показник далекий від першого критерію визначення «бідності по-українськи» – розміру прожиткового мінімуму для одного працездатного громадянина в Україні, який є вдвічі меншим від розрахунків рейтингу швейцарського банку і складав на кінець 2016 року 1544 гривень на місяць.

Відповідно до міжнародних стандартів, рівень мінімальної заробітної плати розглядається як нижня межа, що повинна гарантувати задоволення основних життєвих потреб працівника і членів його сім'ї.

В Україні це законодавчо встановлений Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» розмір оплати праці за просту, некваліфіковану роботу, нижче якого не може здійснюватися оплата за виконану місячну погодинну норму праці. «Мінімалка» від Гройсмана у 1544 гривні, так само як «мінімалка» від Кучми у 165 гривень у 2000 р. чи «мінімалка» від Януковича 1094 гривні у 2012 р. – сума настільки мізерна, що ніколи не дозволяла й не дозволяє задовольняти основні потреби людини. Тільки фізіологічне виживання – не дати вмерти з голоду<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> 80 відсотків населення України живе за межею бідності – ООН [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/26959841.html>.

<sup>3</sup> Україна – найбідніша країна Європи: рейтинг банку *Credit Suisse* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2015/10/20/564074/>.

<sup>4</sup> Бідний не тому, що дурний. Чому українці не можуть розбагатіти? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/08/18/602642/>.



Навіть якщо взяти до уваги, що нарешті у цьому році Урядом було перераховано норми споживання продуктів, товарів та послуг<sup>5</sup>, на основі яких розраховується показник прожиткового мінімуму, то ці нововведення принципово не принесли особливих змін і багато пунктів споживчого кошика, запропонованого Кабміном, залишилися далекими від реального життя<sup>6</sup>.

В той же час, в ЄС бідними вважаються люди, дохід яких становить менше 60% від середнього показника в країні, при цьому враховуються також усі соціальні виплати. Найнижча мінімальна заробітна плата на 2016 рік (менш 500 євро на місяць) – у громадян нових держав-членів ЄС. Це Болгарія – 420 BGN/близько 214 євро і Румунія – 1050 RON/близько 276 євро. Мальта і Словенія є єдиними новими державами-членами Євросоюзу, які разом з Португалією, Грецією та Іспанією утворюють середню групу з мінімальною заробітною платою від 500 до 1000 євро на місяць. Інші країни Західної Європи мають найвищі показники мінімальної заробітної плати з темпами, що перевищують 1000 євро на місяць<sup>7</sup>.

Якщо Україна прямує до ЄС, то українцям, з мінімальною заробітною платою близько 52 євро, турботливо встановленою владою, варто знати, що найнижча місячна мінімальна заробітна плата у Євросоюзі – у громадян Болгарії і сягає 5992 гривні (214 євро). В тій же Чехії це 360 євро, в Естонії та Польщі – 430, в Іспанії – 655, у Нідерландах – 1524 євро.

На жаль, мінімальна заробітна плата в Україні залишається технічним нормативом для розрахунку зарплати в бюджетній сфері, хоча мала би бути соціальним стандартом оплати праці.

Великий розрив між високою вартістю життя і низькою ціною праці – найгостріша соціальна проблема в Україні. Прірва – величезна, і дуже мало прогресу у вирішенні цього питання. Українці продовжують не жити, а виживати в умовах, створених зусиллями недбалих керівників за всі 25 років своєї незалежності.

Проблему бідності визнають і в уряді. В тій же новозатвердженій Стратегії подолання бідності зазначено, що рівень бідності в Україні залишається стабільно високим. Діючі механізми державного впливу на ситуацію на ринку праці не відповідають сучасним вимогам і потребують кардинального перегляду. Залишається високим рівень бідності серед працюючих осіб. Низька заробітна плата не дає змоги батькам повноцінно утримувати дітей (у сім'ях з дітьми, в яких обоє батьків працюють, рівень бідності становить 17,9 %). Крім того, існують ґендерні диспропорції в оплаті праці (заробітна плата чоловіків перевищує заробітну плату жінок на 33,5 %) <sup>8</sup>.

Попри те, що подолання бідності – один з пріоритетних напрямів соціальної політики, що здійснюється урядом в Україні – у нас спостерігається стабільна тенденція якщо не зростання, то «консервування» рівня бідності за всіма можливими критеріями.

Так, за відносним критерієм – неможливістю через нестачу ресурсів підтримувати спосіб життя, притаманний українському суспільству – з 2001 року до 2008-го рівень бідності залишався на рівні 28%. У 2012-2013 роках він становив 25,5% – 24,7 %, у 2014 році рівень відносної бідності залишився стабільно високим, 23,9%. Фактично таким же він був і в 2015 році – 23,8 %.

Не дивлячись на «намагання» влади, стабільною залишається й чисельність населення України, яке живе у багатомірній (абсолютній) бідності. Відповідно до статистики, у 2010 році таких українців було 8,6% (3,6 мільйонів осіб), у 2011 – 7,8% (3,2 мільйони осіб), у 2012 – 9% (3,8 мільйонів осіб), у 2013 – 8,3% (3,5 мільйони), та у 2015 – 6,4% (2,5 мільйонів осіб) – без урахування частини зони проведення антитерористичної операції<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Постанова КМУ № 780 від 11 жовтня 2016 року «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення».

<sup>6</sup> Споживчий кошик 2017 обурих українців [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/potrebitelskaya-korzina-2017-vozmutila-ukraintsev-1478595409.html>.

<sup>7</sup> Бідний не тому, що дурний. Чому українці не можуть розбагатіти? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/08/18/602642/>.

<sup>8</sup> Стратегія подолання бідності [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80>.

<sup>9</sup> Бідний не тому, що дурний. Чому українці не можуть розбагатіти? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/08/18/602642/>.

Україна активно позиціонує себе як європейська держава й, відповідно, намагається «йти в ногу» з євросусідами, декларуючи, приймаючи та підписуючи численні стратегії та зобов'язання щодо подолання бідності. Державою реалізовувалася не одна Стратегія подолання бідності та Комплексна програма забезпечення реалізації цієї Стратегії, з щорічним планом конкретних заходів, спрямованих на боротьбу з бідністю, регіональними програмами з подолання бідності. Але показники вперто доводять: у державі з кожним роком бідних більше.

Бідність стала не тільки хронічним явищем, визначаючи спосіб життя більшої частини населення країни як «виживання», але й фактором поділу суспільства на дуже заможних і дуже бідних, при катастрофічному зменшенні середнього про шарку суспільства. За результатами досліджень співвідношення доходів багатих українців до найбідніших складає 30:1<sup>10</sup>. Натомість, в країнах ЄС це 5,7:1. Це може мати катастрофічні наслідки не тільки для розвитку економіки, але і для існування держави як такої.

## 2.2. Якість і безпека харчових продуктів

Державне регулювання ринку харчових продуктів є одним із найскладніших завдань державного управління в світі. Така складність обумовлена багатьма аспектами, яким органи влади повинні приділяти особливу увагу – здоров'я та інтереси споживачів, здоров'я тварин, рослин, економічні інтереси операторів одного із найбільших у будь-якій країні ринків – харчової продукції.

У більшості країн держава здійснює регулювання безпечності та якості харчових продуктів шляхом встановлення вимог до здоров'я рослин, здоров'я та благополуччя тварин, безпечності та якості кормів, і звичайно – безпечності та якості самих харчових продуктів. Окрім того, влада встановлює вимоги до умов виробництва кормів та харчових продуктів, які ще називають гігієнічними вимогами. Очевидно, що без перевірки відповідності всім зазначеним вимогам їх результативність не може бути прийнятною. Саме тому держава повинна ще і організувати ефективну та результативну систему контролю всіх перелічених вимог.

До 2014 року організаційна та законодавча основи системи державного контролю в Україні фактично не зазнавала суттєвих перетворень (незважаючи на прийняття майже десятка законів) залишившись орієнтованою на принципи соціалістичної економіки. Вона формувалась за відомчим принципом практично без визначення єдиної державної політики в цій сфері та її послідовної узгодженої реалізації. Кожне відомство створювало «під себе» нормативну базу, яка охоплювала певний сегмент харчового ланцюга.

Основними критеріями оцінки діяльності контролюючих служб увесь час були кількість проведених перевірок і кількість накладених після цих перевірок штрафів. Такий порядок сприяв подальшому збільшенню кількості перевірок і штрафів, але аж ніяк не вирішенню завдань захисту здоров'я та інтересів споживачів<sup>11</sup>.

2014–2015 роки стали певною мірою переломними - було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів», яким внесені зміни до десяти законів України, а Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» викладено в нових редакції та назві – «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Це законодавство містить серйозні зміни щодо організації та здійснення державного контролю у сфері забезпечення якості продуктів.

У цьому році нарешті відбулося формальне створення Держпродспоживслужби України, але це є тільки першим кроком на довгому і складному шляху розбудови Компетентного органу відповідно до європейських стандартів.

Водночас, на жаль, лише невелика частка операторів продуктового ринку знайома з основними принципами системи забезпечення якості харчових продуктів, а ще менше з них готові до їх впровадження<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Соціальна проблема глобалізації – бідність: шляхи її подолання [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1201/12kamspo.pdf>.

<sup>11</sup> О. Бакуменко Державний контроль харчових продуктів: якою має бути система [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/273239>.

<sup>12</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dpssc.gov.ua/content/do-uvagy-operatoriv-rynku-harchovyh-produktiv>.

Також за два останні роки в Україні не було прийнято жодного системного нормативно-правового акту щодо державного контролю зокрема, або державного регулювання харчових продуктів взагалі. І на середину 2016 року система державного контролю харчових продуктів в Україні приблизно відповідає рівню системи державного контролю, що була в країнах ЄС в 2001 році, коли розпочалася її широкомасштабна реформа<sup>13</sup>.

### 2.3. Забезпечення належної якості води

Проблема забезпечення населення України якісною питною водою з кожним роком стає все більш гострою. Практично всі поверхневі, а в окремих регіонах і підземні води за рівнем забруднення не відповідають вимогам стандарту на джерела водопостачання. Очисні споруди і технологія очищення води застаріли і не оновлюються. У майже 1200 населених пунктів України воду привозять, проте є й такі, де її взагалі немає. Існуючі в країні методи очистки водопровідної та стічних вод не розраховані на звільнення від вірусів. Питна вода стає активним чинником шкідливого впливу на здоров'я, причиною виникнення багатьох небезпечних масових інфекційних захворювань, зокрема вірусного гепатиту А<sup>14</sup>.

Контроль за якістю води здійснює Державна санітарна служба. Близько 19 тисяч централізованих систем питного водопостачання контролюються санітарно-епідеміологічними станціями. Але кількість водопроводів, які не відповідають нормам, постійно збільшується.

На даний час діє Закон України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки», який спрямований на реалізацію державної політики щодо забезпечення населення якісною питною водою. Програма розрахована на 15 років і має виконуватися у три етапи. Станом на початок 2016 року, згідно з результатами проведених перевірок Рахунковою палатою України на виконання різних частин Програми, кошти держбюджету, виділені у 2012 році, використовувались не ефективно та з порушенням законодавства. У 2013-2015 роках програма взагалі фінансувалась не з держбюджету, а з місцевих бюджетів і інших джерел, що становило 70% фінансування. З цього випливає, що запланованих нормативно-правових та науково-технічних результатів Програми у 2012–2015 роках не досягнуто і виконання не забезпечено. Не розписуючи довго, можна зазначити, що Програма майже не виконувалась, порушення набрали системного характеру, ремонт очисних споруд виконувався несистемно і непослідовно, фінансування дуже часто було непрозоре, а ймовірність виконання Програми по забезпеченню населення якісною питною водою до 2020 р. - вкрай невелика. Можна констатувати, що рухаючись таким чином, якість питної та іншої води в Україні буде падати з часом, а це прямий негативний вплив на здоров'я її громадян<sup>15</sup>.

З якістю води проблема дуже актуальна, як у містах, так і у містечках і селищах. Її вирішення дуже коштовне, хоча й життєво необхідне для здоров'я нації, однак держава, на жаль, не ставить це питання у перелік своїх першочергових пріоритетів, бо рух в питаннях поліпшення якості питної води майже не помітний.

### 2.4. Здійснення права на достатнє житлове забезпечення

В Україні рівень забезпечення житлом утричі нижчий, ніж того вимагають стандарти ООН. Станом на сьогодні в країні налічують 1 млрд м.кв житла, які здебільшого збудували ще в 1960–1970 роках. Відтак, нині домівками забезпечені тільки 55% українців. Інші ж, зокрема молоді сім'ї, орендують квартири або ділять їх із батьками<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> О. Бакуменко Державний контроль харчових продуктів: якою має бути система [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/273239>.

<sup>14</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cd.greenpack.in.ua/yakist-vody-v-ukrani/>.

<sup>15</sup> Якість водопровідної води в Україні: чому гірша ніж в ЄС? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/vgorobets/article/23933.aspx>.

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zik.ua/news/2016/10/03/riven\\_zabezpechennya\\_zhytlom\\_v\\_ukraini\\_vtrychi\\_nyzhchyy\\_za\\_standarty\\_oon\\_916312](http://zik.ua/news/2016/10/03/riven_zabezpechennya_zhytlom_v_ukraini_vtrychi_nyzhchyy_za_standarty_oon_916312)

Тільки за офіційними даними близько 650 тис. українців є тими, хто потребує житла і знаходяться на квартирному обліку<sup>17</sup>. Враховуючи високу вартість житла та оренди в Україні<sup>18</sup> і низький рівень доходів більшості населення, важливою є наявність державних житлових програм, які б в тій чи іншій мірі могли б допомогти хоча б найбільш вразливим верствам населення.

В Україні у 2016 році було декілька державних програм забезпечення житлом громадян. Серед них «Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки». Згідно з умовами програми, громадянин сплачує 70 відсотків вартості площі доступного житла, а держава сплачує 30% вартості.

Також діяла ще одна житлова програма, а саме забезпечення молоді житлом, за умовами якої молодим сім'ям та самотнім громадянам надається кредит на будівництво чи реконструкцію житла терміном до 30 років. Позичальник, який не має дітей, сплачує кредит з відсотковою ставкою у розмірі 3% річних суми зобов'язань за кредитом; позичальник, який має одну дитину, звільняється від сплати відсотків за користування кредитом.

Крім того, існувала програма з Державного пільгового кредитування індивідуальних сільських забудовників на будівництво (реконструкцію) та придбання житла в рамках бюджетної програми «Власний дім».

Однак у 2016 році ці програми діяли переважно тільки юридично, а фактично були «заморожені» через нестачу коштів чи реалізуються лише у деяких регіонах. За інформацією Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, вже два роки поспіль на житлові програми, які реалізовує Держмолодьжитло, у Держбюджеті не передбачаються кошти. Фінансуються витрати лише за вже укладеними угодами.

В певній мірі фінансувалося лише отримання житла для військовослужбовців. За інформацією Міністерства оборони, у 2016 році сім'ям військовослужбовців було розподілено близько 1 тис. квартир, з яких майже 500 – у постійне користування<sup>19</sup>. Також під самий кінець 2016 року була прийнята окрема державна програма забезпечення житлом військовослужбовців, посадових осіб митної служби та членів їх сімей, а також співробітників Міністерства внутрішніх справ.

Водночас забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб (ВПО) залишається одним з головних проблем для цієї категорії осіб. Центри колективного проживання, які приймають внутрішніх переселенців із зони конфлікту, переповнені, через що багато людей вирішують залишитися на території, де відбуваються бойові дії. Також зафіксовані численні випадки дискримінації, коли переселенцям відмовляли у прийомі на роботу чи оренді житла через їх походження<sup>20</sup>.

### 3. Право на соціальний захист

#### 3.1. Система соціального захисту та соціального забезпечення

Процес інтеграції України в європейську структури обумовлює перехід всіх сфер діяльності на нові стандарти розвитку, в тому числі і сфери соціального забезпечення. Важливо реформувати систему соціального захисту населення через різні сфери суспільства, а саме через: політичну, яка повинна об'єднати всі рівні самоврядування і визначити засоби компетенцій; соціальну, яка повинна надавати

<sup>17</sup> Розвиток державних житлових програм зупинить відтік спеціалістів закордон – експерт [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1633495-rozvitok-derzhavnikh-zhitlovikh-program-zupinit-vidtik-spetsialistiv-zakordon-ekspert>.

<sup>18</sup> Свої стіни: як молодому здобути житло [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2016/03/30/587299/>.

<sup>19</sup> Уряд поширив програму забезпечення житлом військових на співробітників МВС [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zaxid.net/news/showNews.do?uryad\\_poshiriv\\_programu\\_zabezpechennya\\_zhitlom\\_viyskovih\\_na\\_spivrobotnikiv\\_mvsv&objectId=1414117](http://zaxid.net/news/showNews.do?uryad_poshiriv_programu_zabezpechennya_zhitlom_viyskovih_na_spivrobotnikiv_mvsv&objectId=1414117).

<sup>20</sup> ООН про права людини в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.radnyk.org/oon-pro-prava-lyudyny-v-ukrayini.html?lang=uk>.

допомогу з боку держави для вирішення проблем суспільних благ; економічну, яка повинна визначати статуси в різних галузях, а також визначати економічні зв'язки<sup>21</sup>.

Це особливо актуально зважаючи на те, що загальні витрати бюджету за перше півріччя 2016 року склали 300 млрд гривень. З них, за даними Державної казначейської служби, тільки дотація Пенсійному фонду – 62 млрд гривень. На виплати малозабезпеченим, сім'ям з дітьми, людям з інвалідністю та по догляду за інвалідами в першому півріччі пішло 23,03 млрд гривень. І розмір цих витрат тільки зростає<sup>22</sup>.

Водночас до сьогодні не відбулося 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. А це в свою чергу заважає ефективному здійсненню змін щодо всієї системи соціального забезпечення.

Загалом система соціального забезпечення залишилася занадто громіздкою із фінансового невиправданою системою пільг та соціальних виплат та із неефективно розгалуженою мережею державних закладів соціального захисту, що більш відповідає традиціям і підходам радянської моделі, ніж європейським підходам у цій сфері.

Продовжують існувати системні проблеми щодо безсистемності встановлених в законодавстві різних видів соціальних гарантій, низького рівня фінансової забезпеченості встановлених гарантій, а також низької адресності соціальної підтримки.

Крім того, існує проблема, що велика кількість судових рішень в Україні не виконується і серед них найбільша кількість - це так звані «соціальні справи», в рамках яких громадяни намагаються отримати соціальні виплати, передбачені законодавством. І переважно це зумовлено недофінансуванням соціальних гарантій.

Ще однією, переважно технологічною проблемою є неефективність адміністрування соціальних виплат, зокрема, до сьогодні відсутній Єдиний реєстр соціальних виплат. Створити таку єдину базу обіцяють ще з 2012 року. Зараз уряд каже, що вона з'явиться в 2017 році. А між тим, Міністерство фінансів стверджує, що близько 60 млрд гривень щорічно можуть йти на незаконні соціальні виплати<sup>23</sup>. Необхідність зміни системи контролю за соціальними виплатами підтверджується і окремим дослідженням цієї системи, яке проводилося консорціумом консультантів у вересні 2015 р<sup>24</sup>.

### 3.2. Субсидії, як частина системи соціального захисту населення

У зв'язку із суттєвим підвищенням цін на житлово-комунальні послуги з одного боку і низьким рівнем доходів великої частини населення України з другого, суттєвим напрямом соціального забезпечення стало надання субсидій на оплату комунальних послуг. У 2016 році субсидію назвали суттєвою допомогою 44% українців<sup>25</sup>. Міністерство соціальної політики визначило, що середній розмір субсидії на опалювальний сезон 2016/2017 буде складати 2 тисячі гривень, що є достатньо значним розміром для більшості сімей в Україні<sup>26</sup>.

На грудень 2016 року субсидії оформили вже 7 млн домогосподарств<sup>27</sup> і кількість тих, хто оформлює субсидії, продовжує стрімко зростати. Зрозуміло, що збільшується і обсяг фінансових витрат держави у цій сфері.

Але при цьому всі спроби підвищити енергозбереження в країні залишаються неефективними (рис. 1). Парадоксально на перший погляд, але одержувачі субсидій не прагнуть до економії, навпаки,

<sup>21</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/16361/2/Conf\\_2016\\_Ostapchuk\\_O-Reforms\\_of\\_the\\_social\\_235-236.pdf](http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/16361/2/Conf_2016_Ostapchuk_O-Reforms_of_the_social_235-236.pdf).

<sup>22</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dsnews.ua/economics/kak-snyat-trudosposobnyh-ukraintsev-s-igly-sotsialnoy-pomoshchi-11112016220000>.

<sup>23</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dsnews.ua/economics/kak-snyat-trudosposobnyh-ukraintsev-s-igly-sotsialnoy-pomoshchi-11112016220000>.

<sup>24</sup> Соціальний інспектор: благодійник чи інквізитор [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/macrolevel/socialniy-inspektor-blagodiynik-chi-inkvizitor\\_.html](http://gazeta.dt.ua/macrolevel/socialniy-inspektor-blagodiynik-chi-inkvizitor_.html).

<sup>25</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2125591-suttevou-dopomogou-subsidii-nazvali-44-ukrainciv.html>.

<sup>26</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://lb.ua/news/2016/11/01/349568\\_minsotspolitiki\\_opredelilo\\_sredniy.html](http://lb.ua/news/2016/11/01/349568_minsotspolitiki_opredelilo_sredniy.html).

<sup>27</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/news/-/389919/stalo-vidomo-yak-ukrayintsyam-urizhut-subsydiy>.



вони нарощують споживання. «Житомиргаззбут», наприклад, вже заявив, що за їхніми оцінками, 40% субсидіантів області наростили споживання газу, аби в майбутньому не залишитися без підтримки держави. В області на сьогодні кожна третя сім'я отримує субсидії, при цьому більшість із них, за даними організації, взагалі перестала платити за газ і навіть не вносить обов'язкових платежів. Здавалося б, проблема очевидна – діюча система субсидій потребує величезних бюджетних видатків, при цьому не стимулюючи одержувачів до економії енергоресурсів<sup>28</sup>.



Рис. 1. Опалення будинків: щорічні втрати газу

Ще один приклад такої «економії»: середні щомісячні витрати на оплату газу (в тому числі на опалення) в приватних будинках становлять 1 638 грн. у субсидіантів і 948 грн. у тих, хто платить за себе сам. Та ж сама картина спостерігається і в багатоквартирних будинках: 949 грн. проти 729 грн. (рис.2)<sup>29</sup>.

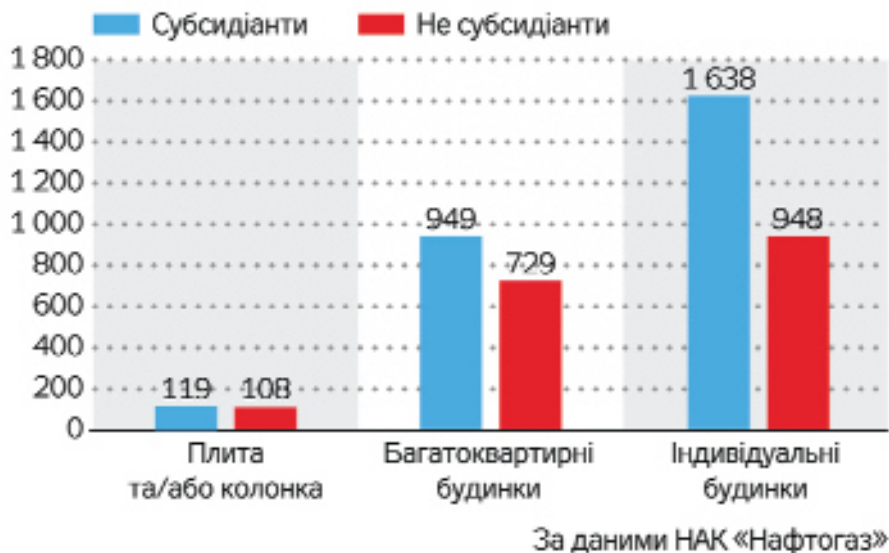


Рис. 2. Середній обсяг використання газу, м<sup>3</sup> на абонента за сезон

Раніше від експерта DiXi Group Тараса Ткачука та спеціаліста програм щодо європейської інтеграції Дениса Назаренка звучало критичне зауваження щодо позиції держави по системі субсидій, адже за словами Тараса Ткачука: «на субсидії закладено в 59 разів більше коштів, ніж на енергоефективність»<sup>30</sup>. Тобто проблема полягає у тому, що держава не спрямовує свою політику на розвиток енергоефективності.

<sup>28</sup> Операція «Монетизація» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/macrolevel/operaciya-monetizaciya-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/macrolevel/operaciya-monetizaciya-_.html).

<sup>29</sup> Операція «Монетизація» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/macrolevel/operaciya-monetizaciya-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/macrolevel/operaciya-monetizaciya-_.html).

<sup>30</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.hromadskeradio.org/programs/kyiv-donbas/na-subsydiyi-vydilyayut-v-59-raziv-bilshe-nizh-na-energoefektyvnist-tkachuk>.



До 2015 року Україна прийшла з фактичним дефіцитом Пенсійного фонду в 77 млрд грн., який покривається за рахунок держбюджету. За даними Мінфіну, загальна сума витрат на пенсійну систему в 2015 році становила 13,7% ВВП. Прямі витрати бюджету на фінансування пенсій склали 4,2% ВВП. Після зниження ЄСВ («трудових податків») до 22% з 2016 року проблема ускладнилася: Пенсійному фонду не вистачає понад 140 млрд. грн.

З урахуванням такої «дірки» наразі реформа пенсійної системи стала вже наріжним каменем для продовження співпраці з МВФ. Втім, керівництво України, як і раніше, продовжує відкладати складні й потенційно непопулярні кроки, тим самим провокуючи подальше погіршення ситуації у цій сфері<sup>36</sup>.

Але суспільна дискусія щодо пенсійної реформи більше введеться в контексті можливого підвищення пенсійного віку. При цьому часто робиться наголос не на необхідності реформ, а на тому, що це одна із вимог, які ставить перед Україною МВФ<sup>37</sup>. В Мінсоцполітики хоча варіант збільшення пенсійного віку не відкидають<sup>38</sup>, але урядовці зазначають, що під час обговорення цього сценарію з МВФ Україна відмовилась йти на підвищення віку та запропонувала варіант вирішення проблеми через проведення пенсійної реформи, без збільшення пенсійного віку для громадян<sup>39</sup>. Голова Мінсоцполітики П.Розенко неодноразово зазначав, що «не дає сьогодні підвищення пенсійного віку жодного реального фіскального ефекту для пенсійної системи країни»<sup>40</sup>. Багато експертів сходяться на думці, що підвищення пенсійного віку не буде ефективним засобом подолання дефіциту Пенсійного фонду.

В значно меншій ступені піднімається питання щодо створення передумов і безпосереднього впровадження вже давно заявленого другого рівня загальнообов'язкового пенсійного страхування – загальнообов'язкового накопичувального страхування.

Урядом заявляється про те, що на 2017 році заплановано наступний етап пенсійної реформи і у Верховну Раду України у травні 2016 року подано законопроект, що передбачає введення другого, накопичувального, рівня пенсійної системи з липня 2017 року. У рамках реалізації урядового законопроекту №4608 передбачається вдосконалити солідарну систему шляхом звільнення її від невластивих виплат, зокрема, пов'язаних із фінансуванням пенсій, призначених на пільгових умовах і за вислугу років. Також пропонується законодавчо врегулювати питання виплати пенсій за кордон та пенсій за інвалідністю через нещасний випадок на виробництві. Водночас жоден законопроект у цій сфері так і не був розглянутий.

І більш того, більшість експертів впевнені, що другий рівень пенсійного страхування перебуває на рівні формальних кроків, а у 2017 році скоріше за все він не буде запущений. У наступному році можуть почати свою дію лише норми, які підготують фундамент для подальшого введення накопичувального пенсійного страхування. Також і представники уряду зазначають, що у 2017 році не вдасться повністю запустити другий рівень пенсійного страхування<sup>41, 42</sup>.

Щодо точкових змін до пенсійного законодавства у 2016 році, то найбільшу дискусію викликали зміни, направлені на обмеження можливості дострокового виходу на пенсію. Вже зараз скорочено списки професій (№1 та №2), які дають право на достроковий вихід. Уряд на 40% скоротив перелік

<sup>36</sup> Пенсійна реформа: не в той час, не в тому вигляді [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://voxukraine.org/2016/10/04/pensiy-na-reforma-ukr/>.

<sup>37</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2016/10/4/607458/>.

<sup>38</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/05/23/593559/>.

<sup>39</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://espresso.tv/news/2017/01/20/revna\\_poyasnyv\\_chomu\\_mvf\\_zaproponuvav\\_pidvyschyty\\_pensiynyy\\_vik\\_ukrayincyam](http://espresso.tv/news/2017/01/20/revna_poyasnyv_chomu_mvf_zaproponuvav_pidvyschyty_pensiynyy_vik_ukrayincyam).

<sup>40</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://tsn.ua/ukrayina/pidvischennya-pensiy-nogo-viku-ne-dalo-finansovogo-efektu-rozenko-660620.html>.

<sup>41</sup> Пенсії по-новому: кому доведеться платити більше і хто виходитиме «на відпочинок» пізніше [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukr.segodnya.ua/economics/enews/pensii-po-novomu-komu-prividetsya-platit-bolshe-i-kto-budet-vygodit-na-otdyh-pozzhe--776534.html>.

<sup>42</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2093078-sistemu-nakopichuvanih-pensij-pocnut-vprovadzuvati-z-2017-roku.html>.

«шкідливих» професій, представники яких могли виходити на пенсію на 5–10 років раніше досягнення звичайного пенсійного віку.

Але попри високу актуальність перегляду цих норм, не обійшлося і без питань до уряду. Активно проти такого скорочення виступили профспілки, зокрема ними зазначалося, що ці зміни відбулися без належного оприлюднення та громадського обговорення, також ігнорувалися позиції Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та чинного законодавства, звуження змісту й обсягу прав громадян шляхом збільшення віку та строку трудового і страхового стажу, необхідних для призначення й отримання пенсії. У зв'язку із цим у жовтні 2016 року Конфедерацією вільних профспілок України було розпочато судовий процес проти цих змін<sup>43</sup>. Федерація профспілок України також виступила проти цих змін<sup>44</sup>.

На думку інших експертів, саме це скорочення по факту відбулось ще до відповідних змін у законодавство. Тобто пенсійний фонд перестав їх нараховувати, але якщо людина звернеться до суду, то у такої людини будуть хороші шанси отримати позитивне рішення суду<sup>45</sup>.

Також слід відмітити низку інших змін у сфері пенсійного забезпечення, серед яких можна назвати незначне збільшення розміру мінімальної пенсії, а також скасування податку на пенсії та врахування стажу, що мав місце до 2000 року<sup>46</sup>.

Крім того, серед тенденцій в сфері пенсійного забезпечення слід відмітити також перманентні проблеми внутрішньо-переміщених осіб у питанні отримання пенсій як наслідок того, що архіви з відповідною інформацією, яка б дозволила почати нараховувати кошти особами, що мають на це право, були втрачені у зв'язку з знаходженням їх на окупованих територіях та неможливістю доступу до відомостей у цих архівах<sup>47</sup>.

За оцінками Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Валерії Лутковської, досі не напрацьовано ефективної стратегії з питання нарахування пенсій особам, які перебувають на тимчасово-окупованих територіях. Серед проблем вона називає і «пенсійний туризм», який є наслідком того, що «держава недостатнього зробила для переселенців» і тому вони не хочуть покидати тимчасово-окуповані території<sup>48</sup>.

#### 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;

4) відмовитись від використання показника «рівня забезпечення прожиткового мінімуму», який не-обґрунтовано знижує мінімальні соціальні гарантії, що декларуються у законодавстві;

<sup>43</sup> За скорочення Списків №1 і №2 КВПУ подала позов до Кабміну [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kvpu.org.ua/uk/news/6/1748-za-skorochennya-spiskiv-1-i-2-kvpu-podala-pozov-do-kabminu>.

<sup>44</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://ukr.segodnya.ua/ukraine/pensii-po-novomu-dlya-kogo-uvelichili-pensionnyy-vozrast-i-kto-na-ocheredi--728606.html>.

<sup>45</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://www.hromadskeradio.org/programs/kyiv-donbas/otrymannya-derzhavnyh-subsydiy-hto-pereviryatyme-zakonnist>.

<sup>46</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://pensia.ua/ua/gazeta/articles/item/1865-yak-zminytsia-zhyttia-pensioneriv-ukrainy-top-5-novatsii-2016-roku?tmpl=component&print=1>.

<sup>47</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://ukranews.com/ua/news/456428-v-ukraini-masovo-z-yavlyayutsya-pensionery-bez-prava-na-pensii>.

<sup>48</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/279623>.

- 5) забезпечити умови для реалізації ЗУ «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» щодо процедур регулювання якості харчових продуктів,
- 6) встановити і виконувати процедури, які б забезпечували безпеку та якість 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 і зрозумілі та ефективні механізми впровадження програми надання соціального житла, а також розвиток мережі центрів реінтеграції, соціальних готелів для бездомних громадян;
- 9) вдосконалити роботу щодо забезпечення вразливим верствам населення соціального захисту у зв'язку із підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги, зокрема, функціонування прозорої та ефективної системи житлово-комунальних пільг та субсидій;
- 10) поступово зменшити частку прямого державного фінансування соціальних потреб та підвищити частку фінансування з боку населення на основі збільшення всіх доходів, насамперед заробітної плати, пенсії, інших видів соціальних трансфертів;
- 11) забезпечити жорсткий зв'язок між соціальними пільгами, що надаються, та джерелами й механізмами відшкодування їхньої вартості надавачам;
- 12) продовжувати реформувати пенсійну систему шляхом впровадження положень законодавства щодо накопичувального рівня цієї системи, створити передумови для цього;
- 13) 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.
- 14) уникати дискретного підвищення мінімальної пенсії; запровадити правило індексації, за якого підвищення пенсії буде прив'язане до індексу споживчих цін, розрахованого для груп населення з різними доходами;
- 15) забезпечити гарантії реалізації рішень національних судів, які стосуються виплат соціальних допомог, де відповідачем є держава.





**Щербатюк Максим**,  
програмний  
директор УГСПЛ

## ПРАВО ВЛАСНОСТІ<sup>1</sup>

### 1. Загальний огляд

«Право власності є одним із найважливіших факторів у визначенні свободи й економічного процвітання для країни, – зазначає Ернандо Де Сото, президент Інституту свободи і демократії (Ліма, Перу). – Сильні права власності, які обстоюються стабільним політичним середовищем, для західних цивілізацій стали другою натурою. Для інших країн ... недотримання прав власності є питанням прав людини»<sup>2</sup>.

Цей вислів повною мірою стосується й України. Альянс прав власності, починаючи з 2007 року, щорічно готує та видає Міжнародний індекс прав власності. Індекс оцінює права та можливість громадян мати і захищати приватну власність у різних країнах світу. Ранжування країн здійснюється за трьома основними компонентами: правове і політичне середовище, права матеріальної власності та права інтелектуальної власності. За підсумками 2016 року рейтинг нашої держави, на жаль, є дуже низьким: вона, отримавши 3,9 балів із 10 можливих, знаходиться у найнижчій, «червоній зоні» та займає 115 місце серед досліджених 128 країн світу<sup>3</sup>.

Серед причин низького рівня захищеності права власності є недосконала система державної реєстрації права власності на нерухоме майно і в цьому році це проявилось особливо гостро в контексті слабкої захищеності «нових» процедур від протиправного втручання, яке привело до підвищення кількості «рейдерських» захоплень.

Залишаються величезними проблемами із судовим захистом права на мирне володіння своїм майном. Це стосується як процедур судового захисту, так і більшою мірою - невиконання рішень національних судів, що стосуються захисту власності. Проблема не вирішується роками і особливого прогресу поки, що не видно. Величезні борги держави по невиконаним рішенням переносяться з року в рік і все більше і більше людей стикається з низьким рівнем судового захисту власності в Україні, що часто нівелює саме це право.

Значно погіршує стан щодо захисту права власності на сході України ситуація збройного конфлікту через підвищений ризик її втрати та суттєве зменшення можливості захисту порушеного права, у т. ч. у судовому порядку. Крім того, паралельно з власністю у ситуації збройного конфлікту часто спричинюється шкода життю та здоров'ю людей. Особливо це проявляється у випадку здійснення невибіркових обстрілів. Не менш плачевною є ситуація з окупацією частини України, яка вже призвела до фактичної незахищеності права власності на цій території.

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції.

<sup>2</sup> The International Property Rights Index 2015 [Electronic Resource]. – Way of access: <http://internationalpropertyrightsindex.org/introduction>.

<sup>3</sup> The International Property Rights Index 2015 [Electronic Resource] <http://internationalpropertyrightsindex.org/countries>.

Можливість впровадження конфіскації без рішення суду у цьому році була ще однією із реальних загроз щодо забезпечення права власності. На щастя, законодавство щодо позасудової конфіскації так і не було прийнято, але сама можливість його прийняття викликає занепокоєння щодо підходів, які використовуються при правовому регулюванні цього питання.

Не менше питань викликає бездіяльність держави щодо правового регулювання земельних правовідносин. Цього року черговий раз була продовжена дія мораторію на продаж сільськогосподарської землі, а законодавство, необхідне для того, щоб врегулювати основні аспекти формування ринку землі, залишається не прийнятим. Все це призводить до ситуації, коли саме власники земельних ділянок залишаються у найгіршому становищі, права власності яких залишаються обмеженими.

## 2. Гарантії права власності

### Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно

Впродовж останніх років процедура державної реєстрації прав на нерухоме майно зазнає постійного реформування. І цей рік також не став виключенням, але попри певні позитивні моменти щодо спрощення реєстрації нерухомості, ці зміни принесли численні ризики щодо захищеності права на мирне володіння майном в Україні.

1 січня 2016 року в Україні набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень».

У першу чергу цим законом було значно розширено перелік суб'єктів, які наділені повноваженнями проводити державну реєстрацію прав. Законом передбачив, що державним реєстратором є нотаріус, незалежно від вчинення ним нотаріальної дії. Окрім нотаріусів, реєструвати майно може департамент держреєстрації Мін'юсту, а також місцеві органи влади. Крім цього, державна реєстрація права власності проводиться незалежно від місцезнаходження нерухомого майна. Права можна реєструвати у будь-якого державного реєстратора у межах області, а у нотаріуса – у межах всієї України.

Також була скасована обов'язкова наявність правовстановлюючих документів на майно для здійснення державної реєстрації (свідоцтва про державну реєстрацію, витягів з Державного реєстру). І відповідно, право власності чи інше речове право посвідчувалася тільки записом у Державному реєстрі. Свідоцтва та витяги на бланку встановленого зразка не видаються. Власник має право отримати інформаційну довідку з Державного реєстру, яка оформлюється на аркуші паперу А4 без проставлення підпису та печатки державного реєстратора. Для вчинення правочинів щодо нерухомого майна власнику такого майна достатньо з'явитись до нотаріуса з паспортом та ідентифікаційним кодом, за умови, що інформація про майно внесена до Реєстру.

Крім того, запроваджено механізм адміністративного оскарження рішень, прийнятих у сфері державної реєстрації прав.

Позитивними аспектами цих змін є спрощення процедур реєстрації нерухомого майна, а відповідно і зменшення часу, необхідного для її звершення. Крім того, ці зміни розглядаються, як один із засобів боротьби із побутовою корупцією в органах державної реєстрації.

Водночас багато юристів та експертів від початку висловлювали занепокоєння недостатнім рівнем захисту автоматизованої системи Державного реєстру.

З початку 2016 р. зросла кількість повідомлень про випадки вчинення незаконних реєстраційних дій шляхом несанкціонованого доступу до Державного реєстру. Так, видання «Главком» повідомляє, що станом на початок червня 2016 р. шляхом зламу Державного реєстру з банківської іпотеки по всій країні виведено майна на суму понад 100 млн доларів США. На порталі «Антирейд» 22.06.2016 р. з'явилась публікація, у якій вказується, що внаслідок несанкціонованого доступу до Державного реєстру було зроблено спробу вивести ліквідне нерухоме майно вартістю понад 2 млн грн з-під застави ПАТ «Укрбізнесбанк»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Самбірський Мар'ян Михайлович «Слабкі місця» державного реєстру речових прав [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrfactor.com/pdf/%E2%84%9631-32%28529-530%29.pdf>.

У відповідь на такі повідомлення на сайті Міністерства юстиції 19.05.2016 р. з'явилась інформація про те, що Міністерством юстиції України не було зафіксовано жодної спроби доступу до Державного реєстру без використання законних засобів ідентифікації користувачів. Як з'ясувалося, несанкціонований доступ до Державного реєстру здійснюється шляхом заволодіння інформацією нотаріусів. Технічно це відбувається шляхом дистанційного встановлення на їхні комп'ютери шкідливого програмного забезпечення, яке фіксує та передає зловмисникам логіни й паролі для доступу до Державного реєстру. За словами експертів з інформаційної безпеки лабораторії комп'ютерної криміналістики CyberLab, станом на початок 2016 р. таким способом «заражено» комп'ютери близько 500 нотаріусів по всій території України. Це дозволяє отримувати доступ до Державного реєстру способом, який система безпеки сприймає як правомірний і, відповідно, не фіксує несанкціонованого втручання.

Нове – це добре забуте старе. Випадки незаконного втручання в роботу Державного реєстру відбуваються з початку його функціонування. Так, у жовтні 2013 р. робота системи зупинилась на кілька днів внаслідок зовнішнього втручання. Вхідження до Державного реєстру шляхом неправомірного використання ключів нотаріусів також спостерігалось з перших місяців роботи Державного реєстру. В Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі – Реєстр судових рішень) міститься понад 20 судових рішень, які фіксують випадки незаконного використання логінів і паролів приватних нотаріусів для доступу до Державного реєстру, наприклад, такі випадки відбулися у 2014 р. (справа №335/4412/16-к), у 2015 р. (справи №640/305/16-к, №200/3716/16-к).

Цікаво, що в Реєстрі судових рішень міститься лише одна ухвала, яка фіксує випадок несанкціонованого доступу до Державного реєстру у 2016 р. (справа №757/21013/16-к). Знаковим є і те, що за період з 01.01.2013 р. до червня 2016 р. за несанкціоноване втручання в роботу Державного реєстру з незаконним використанням логіна та пароля приватного нотаріуса було засуджено лише одну особу, яка вчинила таке втручання у листопаді 2013 р. (справа №361/1258/15-к). Все це показує, що спроби несанкціонованого доступу до Державного реєстру відбуваються протягом усього часу його роботи. Правоохоронні органи, у свою чергу, не можуть забезпечити притягнення винних осіб до відповідальності у кожному з таких випадків.

З урахуванням таких обставин дивним видається те, що законодавець не вирішив проблему незаконного використання ключів нотаріусів для доступу до Державного реєстру речових прав, змінюючи законодавство у сфері державної реєстрації у 2015 р. І більш того, прийняті зміни створили більш сприятливі умови для протиправного заволодіння нерухомим майном через несанкціоноване втручання в роботу Державного реєстру. Водночас, механізмів запобігання таким діям не передбачено.

Якщо у 2013–2015 рр. для здійснення незаконних реєстраційних дій потрібно було заволодіти інформацією нотаріуса, який здійснює свою діяльність в межах того ж нотаріального округу (територія міста, району, селища), де знаходиться нерухоме майно, то із запровадженням принципу екстериторіальності достатньо заволодіти логіном і паролем будь-якого нотаріуса на території України. Скасування обов'язкової наявності правовстановлюючих документів на нерухоме майно теж створює більш сприятливі умови для злочинної діяльності. У 2013–2015 рр., незважаючи на зміну відомостей в Державному реєстрі, у розпорядженні власника залишався офіційний документ – свідоцтво або витяг. Його можна було надати до суду на підтвердження законності своїх прав. З 01.01.2016 р. речові права посвідчуються лише записами в Державному реєстрі. Достатньо змінити інформацію в Державному реєстрі й у законного власника не буде жодного документа на підтвердження його права.

Закон не передбачав жодних механізмів для запобігання незаконним рішенням у сфері державної реєстрації. Про вчинення неправомірних реєстраційних дій щодо майна власник міг дізнатися лише постфактум, часто, коли майно було відчужене вже кілька разів. Ризики таємно втратити нерухоме майно для власників зросли. Власникам-фізичним особам залишалося лише періодично перевіряти інформацію в Державному реєстрі, для оперативного виявлення незаконних змін та подальшого їх скасування. Для компаній – власників об'єктів нерухомості актуальними залишаються старі й перевірені способи захисту активів, такі як застави, поруки, інші види обтяжень. В цьому аспекті важливо, щоб особи, які стали жертвами неправомірних дій, мали змогу швидко і з найменшими затратами поновити

порушене право та відшкодувати заподіяну шкоду. Звичайно, за допомогою адміністративного оскарження можна оперативніше скасувати незаконні рішення у сфері державної реєстрації, однак після цього необхідно звертатись до суду з позовом про витребування майна з чужого незаконного володіння. Зазвичай, розгляд такого позову міг тривати до півроку і тягнув за собою значні судові витрати. А отже, значно збільшився ризик непомітно і швидко втратити право власності на майно, а відновлення цього права так й залишилося досить довгою і дорогою процедурою<sup>5</sup>.

Ця проблема із захистом права власності стала настільки очевидною, що вимагала дуже швидких законодавчих змін<sup>6</sup>. Протягом 2016 року у Верховну Раду України подавалися декілька законопроектів, які тою чи іншою мірою були покликані вирішити проблему, але тільки 6 жовтня 2016 року було прийнято відповідні зміни<sup>7</sup>.

Одним із основних нововведень цього закону стало те, що істотно посилюється кримінальна відповідальність за рейдерство. Так, передбачено вагомий штраф або обмеження волі на строк до 2 років для осіб, які підробляють документи для подачі державним реєстраторам. При цьому покаранню будуть притягнуті не тільки безпосередні виконавці, а й пособники-посадові особи – наприклад, нотаріус або державний реєстратор (якщо, зрозуміло, їх провина буде доведена).

Серед змін також є те, що крім кримінальної відповідальності, нові норми передбачають нові правила відчуження об'єктів нерухомого майна. Так, провести реєстраційні дії тепер можна буде тільки після того, як державний реєстратор повідомить власнику нерухомого майна про такі дії.

Ще одна новація: зміна відомостей про юридичну особу буде здійснюватися на підставі нотаріально засвідчених підписів його засновників або уповноважених ними осіб. Раніше законодавство не вимагало завіряти ці дії у нотаріуса, через що рейдерам, щоб атакувати компанію, досить лише отримати паспортні дані і номери ідентифікаційних кодів її засновників<sup>8</sup>.

Наступний рік буде показовим щодо того, чи зможуть ці законодавчі зміни покращити рівень захисту права власності і при цьому не зробити весь процес реєстрації нерухомості занадто обтяжливим, тривалим і важкодоступним.

## Правове регулювання прав власності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків

За всі роки незалежності держава, хоч і ініціювала приватизацію державного та громадського житлового фонду, насправді ніколи не вважала власників приватизованих квартир у багатоквартирних будинках реальними, а не номінальними власниками. Всупереч переходу прав власності на квартири державного і громадського житлового фонду до наймачів, викуплені і приватизовані квартири не виключалися з державного і громадського житлового фондів і не виводились у приватний житловий фонд на порушення прийнятих, але не діючих нормативно-правових актів. Як квартири, так і багатоквартирні будинки в цілому й далі зараховувалися до комунальної власності. Комунальні підприємства як господарюючі суб'єкти комунальної сфери економіки, що можуть здійснювати свою діяльність щодо об'єктів комунальної власності, поширювали свої правомочності на приватний житловий фонд багатоквартирних будинків<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Самбірський Мар'ян Михайлович «Слабкі місця» державного реєстру речових прав [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrfactor.com/pdf/%E2%84%9631-32%28529-530%29.pdf>.

<sup>6</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запровадження європейських стандартів захисту прав власності та економічних інтересів громадян та інвесторів» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/\\_doc2.nsf/link1/GH3WR00A.html](http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/GH3WR00A.html).

<sup>7</sup> Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2096629-nardepi-pidtrimali-antirejderskij-zakon.html>.

<sup>8</sup> Нотариусов и регистраторов ждет уголовная ответственность за участие в рейдерстве Анна Шульгина, «Судебно-юридическая газета» № 38-40 (356-358), 14 стр., 24 октября 2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://sud.ua/newspaper/2016/10/24/96589-notariysov-i-registratorov-zhdet-ygolovnaya-otvetstvennost-za-ychastie-v-rejderstve/print?BPCTRY=1>.

<sup>9</sup> Дискримінація за майновою ознакою? [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/energy\\_market/diskriminaciya-za-maynovoyu-oznakoyu-yakscho-vlada-spravdi-hoche-chesnih-reform-nehay-spitaye-yak-yih-robiti-v-tih-dlya-kogo-voni-roblyatsya-\\_html](http://gazeta.dt.ua/energy_market/diskriminaciya-za-maynovoyu-oznakoyu-yakscho-vlada-spravdi-hoche-chesnih-reform-nehay-spitaye-yak-yih-robiti-v-tih-dlya-kogo-voni-roblyatsya-_html).

Такий підхід сприяє тому, що часто власники житла в Україні опиняються в ситуації, коли їх майнові права суттєво обмежуються. Зокрема, у цьому році велику дискусію,<sup>10, 11</sup> у тому числі у контексті забезпечення гарантій прав власності, викликало введення в дію закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку».

Попри певні позитивні положення цього закону, потрібно зазначити, що втручання держави у питання, що мають вирішуватися через самоорганізацію співвласників – неприпустиме. На думку деяких експертів, після набуття чинності цього закону права власності у багатоквартирному будинку стали ще більшою ілюзією, ніж були до того<sup>12</sup>.

Особливе занепокоєння у цьому законі викликало примусове призначення власникам квартир керуючих компаній. Щоб виправити цей недолік, згодом парламентом були внесені зміни<sup>13</sup>, які мали б дати власникам більше часу та свободи у виборі керуючої компанії. Але не відомо, чи ці зміни зможуть хоча б частково вирішити цю проблему.

### Невиконання рішень суддів, що захищають власність

Проблема невиконання судових рішень в Україні, які захищають власність, була актуальною з моменту набуття Україною незалежності і залишається такою по сьогодні. Це стосується як рішень проти держави та державних органів, так і проти приватних осіб.

Часто важливість виконання рішень національних судів в Україні підкреслюється міжнародними інстанціями, особливо Європейським судом з прав людини, який в багатьох рішеннях проти України акцентує увагу на цьому. Зокрема, пілотним рішенням Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» державу було зобов'язано запровадити ефективний засіб юридичного захисту, який би забезпечив адекватний та достатній захист від невиконання або затримки у виконанні рішень національного суду, за виконання якого вона несе відповідальність відповідно до принципів, встановлених практикою Європейського суду з прав людини.

Комітет Міністрів Ради Європи (інституція на яку покладено нагляд за виконанням рішень Європейського суду) при оцінці ситуації з станом виконання судових рішень Україною у вересні 2016 року підкреслив, що проблема невиконання або затримки виконання внутрішніх судових рішень триває в Україні вже понад десять років. Проблема роками залишається не вирішеною, незважаючи на численні рекомендації Комітету Міністрів, наданні Україні і попри наявність пілотного рішення щодо цього питання Європейського суду з прав людини. Комітет міністрів підкреслив, зокрема, що невиконання рішень національних судів є надзвичайно небезпечним, не в останню чергу через порушення принципу верховенства права, а також через зниження рівня довіри громадян до судової системи і загалом ставити під питання довіру до держави в цілому<sup>14</sup>.

За висновками Комітету Міністрів Ради Європи, проблема невиконання та тривалих затримок у виконанні рішень судів залишилася і в цьому році. Закон «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» та зміни до нього не вирішили проблеми взагалі і до ЄСПЛ продовжують поступати численні скарги громадян України з даного питання. Так, 10 червня 2016 року Секретаріат ЄСПЛ повідомив Комітет Міністрів Ради Європи про те, що ця ситуація в Україні представляє собою одну із найбільш

<sup>10</sup> Застереження до Закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://lb.ua/blog/andriy\\_pavlovskiy/328657\\_zasterezhennya\\_zakonu\\_pro.html](http://lb.ua/blog/andriy_pavlovskiy/328657_zasterezhennya_zakonu_pro.html).

<sup>11</sup> Дискримінація за майновою ознакою? [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/energy\\_market/diskriminaciya-za-maynovoyu-oznakoyu-yakscho-vlada-spravdi-hoche-chesnih-reform-nehay-spitaye-yak-yih-robiti-v-tih-dlya-kogo-voni-roblyatsya-\\_html](http://gazeta.dt.ua/energy_market/diskriminaciya-za-maynovoyu-oznakoyu-yakscho-vlada-spravdi-hoche-chesnih-reform-nehay-spitaye-yak-yih-robiti-v-tih-dlya-kogo-voni-roblyatsya-_html).

<sup>12</sup> Ілюзія власності [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/energy\\_market/ilyuziya-vlasnosti-\\_html](http://gazeta.dt.ua/energy_market/ilyuziya-vlasnosti-_html).

<sup>13</sup> Верховна Рада продовжила повноваження ЖЕКів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://economics.unian.ua/realestate/1375275-verhovna-rada-prodovzila-povnovajennya-jekiv.html>.

<sup>14</sup> CM/Notes/1265/H46-34 H46-34 Yuriy Nikolayevich Ivanov (Application No. 40450/04) and Zhovner group (Application No. 56848/00) v. Ukraine [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168069d254#\\_ftn4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168069d254#_ftn4).



серйозних проблем, бо більше 9 000 скарг з одного і того самого питання (невиконання або необґрунтовано довге виконання судових рішень) наразі перебувають на розгляді у ЄСПЛ<sup>15</sup>.

Вже багато років уряд України намагається якимось чином вирішити цю проблему або принаймні зменшити негативні наслідки невиконання судових рішень. Зокрема, у свій час було прийнято вже згаданий Закон України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду», у який на сьогодні вже багато разів вносилися зміни. Також приймалися зміни до інших законів, які в тій чи іншій степені стосувалися цієї проблематики, десятками приймалися постанови уряду щодо процедурних аспектів виконання судових рішень. Але, попри прийняття окремих законодавчих змін і удосконалення процедур виконання судових рішень, в Україні ці заходи виявлялися не ефективними<sup>16</sup> і проблема не тільки не вирішена, але масштаб її тільки збільшується.

Навіть запропонований Урядом у 2015 році механізм погашення боргів по невиконаним судовим рішенням казначейськими векселями так і не запрацював. Механізм мав полягати у тому, що борги по виплатах за судовими рішеннями (як національними так і ЄСПЛ), а саме 7,544,562,370 гривень боргу можуть бути частково погашені за рахунок фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років (стаття 20 Закону України «Про Державний бюджет на 2016 рік»). Слід зазначити, що сам запропонований механізм містив істотні недоліки і це відзначають правозахисні організації, зокрема УГСПЛ<sup>17</sup>.

Сприяє ускладненню ситуації відсутність необхідних коштів, необхідних для виконання у тому числі вже прийнятих рішень національних судів, де держава є боржником. Обсяг фінансування, яке закладається у річному бюджеті, є недостатнім.

Проблему ефективності заходів, які проводяться Україною у цій сфері, визнає не тільки Комітет міністрів Ради Європи, але і уряд України. Особливо непокоїть, що цей Комітет відзначає відсутність прогресу у тому, що роблять державні органи України і через це у 2016 році навіть організують окремі зустрічі з урядом України разом із іншими міжнародними структурами такими як МВФ і Світовий банк<sup>18</sup>.

Також залишається невирішеним ключовий аспект, який є одним із чинників виникнення проблеми невиконання судових рішень, а саме неспроможність держави виконати взяті на себе соціальні зобов'язання.

Водночас позитивним є спроби держави підвищити ефективність державної виконавчої служби. Зокрема, у цьому році були прийняті Закони «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» (проект №2506а) та «Про виконавче провадження». Згідно цих законів примусове виконання судових рішень і рішень інших органів тепер покладається не тільки на органи державної виконавчої служби, але у визначених випадках – на приватних виконавців. Є сподівання, що запровадження інституту приватних виконавців зможе в якійсь мірі покращити виконання судових рішень в Україні.

### **Гарантії та захист права власності в умовах окупації, анексії територій, збройних конфліктів, воєнних дій**

Військовий конфлікт на сході України ще більше загострив проблему тотальної зневаги до майна та власності, а з нею й до людської гідності. Обстріли громадських будівель з облаштуванням там військових об'єктів, відбирання житла та «віджимання» бізнесу стали, на жаль, традиційним фоном протистоянь. А випадки відвертого пограбування представниками добровольчих батальйонів національної гвардії місцевих жителів важко ототожнити із боротьбою за «уми» мешканців Донбасу<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Невиконання або тривале виконання остаточного рішення національного суду [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://precedent.in.ua/2016/07/10/nevykonannya-abo-tryvale-vykonannya-ostatochnogo-rishennya-natsionalnogo-sudu/>.

<sup>16</sup> CM/Notes/1265/H46-34 H46-34 Yuriy Nikolayevich Ivanov (Application No. 40450/04) and Zhovner group (Application No. 56848/00) v. Ukraine [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<sup>17</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ae13c>.

<sup>18</sup> CM/Notes/1265/H46-34 H46-34 Yuriy Nikolayevich Ivanov (Application No. 40450/04) and Zhovner group (Application No. 56848/00) v. Ukraine [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<sup>19</sup> Право власності в умовах збройного конфлікту на сході України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/pravo-vlasnosti-v-umovah-zbrojnoho-konfliktu-na-shodi-ukrajiny/>.

За різними оцінками, втрати від руйнування інфраструктури під час бойових дій на сході нашої країни знаходяться у діапазоні від 469 млн<sup>20</sup> до 15 млрд доларів США<sup>21</sup>. Основну частку становлять збитки, завдані транспортному та енергетичному секторам. Суттєву шкоду було заподіяно системам водопостачання й водовідведення, а також житловим будинкам і громадським будівлям. У цілому негативні наслідки для фізичної інфраструктури та надання пов'язаних із нею послуг можна розділити на три великі категорії: а) збитки, спричинені інтенсивними бойовими діями й артилерійськими обстрілами поблизу основних об'єктів; б) втрата об'єктів, що опинилися під контролем антиурядових озброєних груп; в) збитки, завдані інфраструктурі послуг і постачання, які унеможливають надання послуг постраждалому населенню<sup>22</sup>. При цьому мало місце порушення як норм національного, так і міжнародного гуманітарного права. Численні приклади такого порушення можна знайти у звіті УГСПЛ «Мій дім – чужа фортеця: право власності в умовах збройного конфлікту на сході України»<sup>23</sup>.

Щодо забезпечення права власності на окупованих територіях, то сучасне міжнародне право стоїть на захисті права власності, що чітко випливає з положень окремих міжнародних договорів (ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ, ст. 46 Гаазької конвенції про закони і звичаї сухопутної війни, IV Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни). Дії Російської Федерації, як держави-окупанта, продовжують призводити до масових порушень права власності на окупованих територіях АР Крим та міста Севастополь<sup>24</sup>.

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

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

Крім того, держава-окупант продовжує знищення майна шляхом знесення об'єктів, які визнаються самочинним будівництвом, як правило в адміністративному порядку. За офіційними заявами окупаційної влади, в м. Сімферополь виявлено 450 таких об'єктів, в Сімферопольському районі – 590, в Судаку – 338, в Ялті – 225 і в Євпаторії – 36. При цьому місцевою владою робляться кроки зі знесення таких будівель, як правило, без судового рішення та без дотримання прав їх власників. Найбільш гучним таким порушенням є знищення окупаційною владою шляхом підризу 16-поверхового дому по вулиці Капітан-

<sup>20</sup> Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на східній Україні, березень 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA\\_V2\\_Ukr\\_4Web\\_lowres.pdf](http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA_V2_Ukr_4Web_lowres.pdf).

<sup>21</sup> Наслідки війни: Чи перетворився Донбас на мертву економічну зону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://link.ac/4XgB7>.

<sup>22</sup> Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на східній Україні, березень 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA\\_V2\\_Ukr\\_4Web\\_lowres.pdf](http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/PR/RPA_V2_Ukr_4Web_lowres.pdf).

<sup>23</sup> «Мій дім – чужа фортеця: право власності в умовах збройного конфлікту на сході України» [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/MIJ-DIM----ChUZhA-FORTETsYa-PRAVO-VLASNOSTI-V-UMOVAN-ZBROJNOHO-KONFLIKTU-NA-SHODI-UKRAJiNY.pdf>.

<sup>24</sup> Ситуація з правами людини на окупованій території АР Крим та м. Севастополь [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/sytuatsiya-z-pravamy-lyudyny-na-okupovaniy-terytoriji-ar-krym-ta-m-sevastopol-s-zajets-d-svyrydova-r-martynovskiy-v-nabuhotnyj/>.

ській в місті Севастополі, яке відбувалось на підставі судового рішення з посиланнями на порушення умов дозволів, виданих ще українською владою. Іншим прикладом порушення права власності може слугувати знесення 6 липня 2015 року торговельних павільйонів на ринку по вулиці Козлова у місті Сімферополі. Проведення цієї акції відбувалося за умов, які виключили будь-яку можливість для власників вивезти належне їм майно. Всього було демонтовано біля 360 торгових павільйонів<sup>25</sup>.

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

Крім цього, через окупацію Криму продовжують існувати проблеми, пов'язані зі складнощами при евакуації майна з окупованої території на материкову частину України чи навпаки – з переміщенням майна на півострів; з оскарженням у судовому порядку правомірності приватизації державної чи комунальної власності; з неможливістю отримати назад грошову заставу, яка була внесена в якості запобіжного заходу в кримінальному процесі; з блокуванням банківських рахунків в Україні; з поширенням заборони на володіння майном іноземцями (наприклад, стосовно землі або медіа-ресурсів); з неможливістю закінчити розпочату приватизацію<sup>26</sup>. Варто зазначити, що перелік наведених прикладів порушення права власності не є вичерпним<sup>27</sup>.

### 3. Діяльність органів влади щодо обмеження права власності

#### Вилучення майна у результаті позасудової конфіскації

17 березня 2016 року Верховна Рада України прийняла у першому читанні проект закону №4057, який передбачав введення позасудової конфіскації майна. Положення законопроекту передбачали конфіскацію майна до прийняття судом рішення щодо вчинення особою протиправних дій. Більше того, така конфіскація могла б бути застосована до так званих «третьох осіб», тобто громадян, які не обов'язково знали про те, що отримали майно у правопорушника. Слід відзначити, що прийняття цього проекту як закону створювало б суттєві ризики для захисту права власності в Україні<sup>28</sup>.

За оцінками багатьох експертів,<sup>29, 30, 31</sup> цей проект суперечить Конституції України, міжнародним актам та посягає на право власності громадян, що можуть бути непричетними до вчинення корупційних злочинів, та ігнорує права добросовісних набувачів.

Положення проекту також не відповідають міжнародним актам, зокрема – Конвенції ООН проти корупції та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Така невідповідність матиме

<sup>25</sup> Ситуація з правами людини на окупованій території АР Крим та м. Севастополь [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/sytuatsiya-z-pravamy-lyudyny-na-okupovanij-terytoriji-ar-krym-ta-m-sevastopol-s-zajets-d-svyrydova-r-martynovskij-v-nabuhotnyj/>.

<sup>26</sup> Ситуація з правами людини на окупованій території АР Крим та м. Севастополь [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/sytuatsiya-z-pravamy-lyudyny-na-okupovanij-terytoriji-ar-krym-ta-m-sevastopol-s-zajets-d-svyrydova-r-martynovskij-v-nabuhotnyj/>.

<sup>27</sup> Див. наприклад «Крим без правил», випуск № 2 «Право власності» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://crimeahumanrights.org/wp-content/uploads/2015/11/Crimea\\_Beyond\\_Rules\\_RU\\_Issue\\_2.pdf](http://crimeahumanrights.org/wp-content/uploads/2015/11/Crimea_Beyond_Rules_RU_Issue_2.pdf).

<sup>28</sup> Позасудова конфіскація суперечить інтересам України – «Єврооптимісти» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/30/7103781/>.

<sup>29</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zik.ua/news/2016/06/16/ekspert\\_rozповov\\_chomu\\_ne\\_prynyaly\\_zakonoproekt\\_pro\\_spetskonfiskatsiyu\\_709062](http://zik.ua/news/2016/06/16/ekspert_rozповov_chomu_ne_prynyaly_zakonoproekt_pro_spetskonfiskatsiyu_709062).

<sup>30</sup> Позасудова конфіскація суперечить інтересам України – «Єврооптимісти» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/30/7103781/>.

<sup>31</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/business/economics/3667153-zakon-pro-spetskonfiskatsiyu-neobkhdno-doopratsuiuvaty-ekspert>.

наслідком те, що судові рішення про подібну конфіскацію не будуть визнаватись та виконуватись іноземними державами.

А з іншого боку, застосування положень проекту у разі його прийняття з високою ймовірністю буде визнане Європейським Судом з прав людини як порушення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Представництво ЄС в Україні<sup>32</sup>, Генеральний директорат з прав людини і верховенства права Ради Європи<sup>33</sup>, ОБСЄ<sup>34</sup> та інші міжнародні інституції розкритикувало проект вважаючи, що підхід, запропонований у проекті 4057, погіршує законодавство в даній сфері і не містить достатніх гарантій захисту права власності.

У квітні 2016 року було прийнято рішення про відкликання цього законопроекту №4057<sup>35</sup> не в останню чергу через великий розголос у ЗМІ і активну діяльність правозахисних організацій. Але сама ініціатива нікуди не зникла і у липні 2016 року було зареєстровано новий законопроект №4890 про спецконфіскацію, який так само як і попередній проект на цю тему, суперечить стандартам ЄС.<sup>36, 37</sup>

### Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення

Питання про необхідність зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення є актуальним та одним із найбільш дискусійних упродовж багатьох років. Так, прибічники зняття мораторію наполягають на тому, що власники сільськогосподарської землі повинні мати право розпоряджатися належними їм ділянками, указуючи на те, що дія мораторію призводить до порушення прав власників та існування тіньового ринку землі. Водночас противники вільного продажу землі вказують на те, що зняття мораторію може призвести до позбавлення великої кількості громадян України прав власності на землю та до концентрації значних земельних ресурсів у руках небагатьох великих землевласників, якими можуть виявитися іноземні виробники.

Земельний кодекс України визначає право власності на землю як право володіти, користуватися та розпоряджатися земельними ділянками. Тому заборона на продаж земельних ділянок сільгосппризначення є обмеженням права власності на землю. Відсутність можливості її продажу унеможливорює кредитування сільгоспвиробників під заставу землі, а відсутність коштів унеможливорює розвиток дрібних сільськогосподарських виробництв, наприклад фермерських господарств.

Безумовно, що земельне законодавство потребує систематизації та оновлення задля усунення суперечностей і колізій. Але, за 15 років дії мораторію Україна так і не підійшла впритул до цілей, які ставилися коли запроваджували цей мораторій. До сьогодні не прийнято законодавства щодо ринку земель сільськогосподарського призначення лише вносяться чергові законопроекти, які мають як своїх прихильників так і опонентів<sup>38</sup>.

Профільний комітет Верховної Ради з питань аграрної політики та земельних відносин, Міністерство аграрної політики та продовольства, Держгеокадастр – головні гравці в реалізації законодавчих ініціатив щодо земельних відносин часто мають різне бачення правового регулювання ринку земель,

<sup>32</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/1989897-predstavnictvo-es-rozkritikuvalo-zakonoproekt-pro-pozasudovu-konfiskaciju.html>.

<sup>33</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063e766>.

<sup>34</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://antac.org.ua/analytics/3-vysnovky-obse-pro-4057-proekt-zakonu-pro-spetskonfiskatsiyu-do-vyroku-sudu/>.

<sup>35</sup> Комітет ВР ухвалив зняття з розгляду законопроект про спецконфіскацію [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hromadske.ua/posts/komitet-vr-ukhvayiv-zniattia-z-rozhliadu-zakonoproektu-pro-spetskonfiskatsiyu>.

<sup>36</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/news/2016/07/6/7051685/>.

<sup>37</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/03/30/7103805/>.

<sup>38</sup> Земля. Дубль №... Мотор! [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/macrolevel/zemlya-dubl-motor\\_.html](http://gazeta.dt.ua/macrolevel/zemlya-dubl-motor_.html).

<sup>39</sup> Що означає продовження мораторію на продаж земель [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/11/25/612262/>.

а також всередині установ теж нема злагожденості<sup>39</sup>. І як результат у жовтні 2016 року мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення було вчергове продовжено.

А між тим, попри мораторій, земля продовжує активно скуповуватися, створюються все нові і нові «тіньові схеми» її купівлі<sup>40</sup> і це аж ніяк не сприяє захищеності прав власників земель сільськогосподарського призначення.

Водночас питання захисту прав власників земельних ділянок в Україні все частіше стає предметом розгляду Європейського суду з прав людини. Так, у травні 2016 р. Європейський суд з прав людини вперше комунікував справу, яку підтримує Центр стратегічних справ УГСПЛ, де скаржник є власником земельного паю, котрий, не маючи змоги реалізувати конституційне право власності на нього та не добившись захисту цього права в судових інстанціях рідної держави, був змушений апелювати до Європейського суду.

Слід зазначити, що існує висока ймовірність того, що Європейський суд визнає порушення права власності у цих справах, і в такому випадку Україна буде нести величезні вже фінансові витрати, які очевидно будуть зумовлені зволіканням з боку держави вирішити питання функціонування ринку землі.

### Рекомендації

1. Створити прозору й ефективно працюючу систему державної реєстрації прав на нерухоме майно, яка була б достатньо захищеною від несанкціонованого втручання.
2. Забезпечити існування ефективного судового захисту прав власників і, зокрема, здійснити заходи щодо вирішення проблеми невиконання рішень національних судів, що захищають власність, у тому числі вдосконалити судовий контроль за виконанням рішень судів, а також припинити дію мораторіїв щодо примусового продажу майна державних підприємств. Крім того, забезпечити якнайшвидшу реалізацію положень ЗУ «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» і виділення достатніх фінансових ресурсів на його виконання.
3. Забезпечити достатній рівень гарантій прав власності об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків, у тому числі – при прийнятті нового чи зміні існуючого законодавства у цій сфері.
4. Поетапно зняти мораторій на відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Сприяти прийняттю Закону «Про ринок земель».
5. Удосконалити захист прав власників земельних ділянок, створити механізми протидії силовому захопленню цих земель, прийняти законодавчі акти, які б урегулювали основні аспекти функціонування ринку землі.
6. Удосконалити механізм зміни цільового призначення земельних ділянок та встановити чіткі критерії, за допомогою яких визначатимуться можливості або обмеження у використанні земельної ділянки.
7. Не допускати впровадження конфіскацій без рішення суду в умовах незабезпечення достатніх гарантій захисту права власності.
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.

<sup>39</sup> Що означає продовження мораторію на продаж земель [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/11/25/612262/>.

<sup>40</sup> Земля. Дубль №... Мотор! [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/zemlya-dubl-motor-.html>.





**Щербатюк Максим,**  
програмний  
директор УГСПЛ

## ПРАВО НА ПРАЦЮ<sup>1</sup>

### 1. Загальний огляд

У наш час працівники потребують захисту більш, ніж коли-небудь: глобалізація призводить до безпрецедентного зростання складних глобальних ланцюжків постачань, масової міграції робочої сили та збільшення частки тіньової економіки.

За словами спеціального доповідача ООН з питань прав на мирні зібрання та об'єднання Майни Кіаї наш світ і глобалізована економіка «... змінюються стрімкими темпами й тому дуже важливо, щоб інструменти, якими ми користуємося для захисту трудових прав, змінювалися так само швидко. Першим кроком до досягнення цієї мети має стати ліквідація застарілих і штучних розмежувань між ними і правами людини в цілому. Трудові права – це права людини. А здатність впроваджувати ці права на робочому місці – запорука того, що трудящі зможуть скористатися і безліччю інших своїх прав: економічних, соціальних, культурних, політичних та інших»<sup>2</sup>.

У цьому контексті важливим для України мати законодавство, яке з одного боку відповідало б сучасним економічним умовам, але з другого – забезпечувало на належному рівні права працівників.

На жаль, поки українське законодавство дуже далеке від цього, і спроби вдосконалити законодавство, зокрема шляхом прийняття нового Трудового кодексу поки що не приносять успіху. Частково через недоліки положень самого проекту кодексу, а частково через неготовність до ефективного діалогу між усіма зацікавленими сторонами.

Безробіття залишається однією із проблемних сфер гарантування трудових прав. На сьогодні маємо достатньо високий рівень реального безробіття, особливо якщо враховувати значний процент прихованої зайнятості в Україні. І часто дії держави щодо боротьби із цим явищем не є ефективними і не приносять очікуваного результату.

Не меншою проблемою є низький рівень оплати праці та наявність значної заборгованості по виплаті заробітної плати. Явище високого рівня бідності серед працюючих людей показує як далеко знаходиться Україна щодо забезпечення права на гідну оплату праці, яке поглиблюється тим, що навіть ці мізерні зарплати часто затримують.

Збільшення випадків виробничого травматизму на підприємствах відображає те, що часто заходи щодо безпеки праці не були ефективними і потребують вдосконалення, аби максимально забезпечити безпеку людей, особливо на підприємствах з високим ризиком травматизації.

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції.

<sup>2</sup> Доповідь ООН: Трудові права - це права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kvpu.org.ua/uk/news/5/1737-dopovidoontrudovipravatsepravaliudnyu>.

За наявності численних проблем у сфері гарантування трудових прав важливою є ефективна діяльність професійних спілок. Але попри певне збільшення ролі профспілок ефективність їх діяльності залишає бажати кращого, особливо у тих сферах, де профспілки відіграють формальну роль і є малоактивними у сфері захисту трудових прав.

## 2. Законодавчі гарантії права на працю

Цей рік означився продовженням дискусії щодо проекту Трудового кодексу, який в першому читанні був прийнятий 5 листопада 2015 року.

У Міністерстві соціальної політики визначають прийняття Трудового кодексу одним із своїх ключових завдань, зазначаючи, що цей документ стимулюватиме створення робочих місць<sup>3</sup>. Також зазначається, що проект запроваджує порядок укладення письмової трудової угоди, її дії та припинення, уточнює порядок оплати праці за різних обставин виконання робіт, відповідальність роботодавця за несвоєчасну виплату заробітної плати працівникам та ін<sup>4</sup>.

Водночас профспілки, зокрема Конфедерація вільних профспілок України, мають значні зауваження до проекту Трудового кодексу, зазначаючи, що він містить цілу низку норм, що значним чином звужують права працівників та профспілок, а саме:

- проект Трудового кодексу України надає широку одноосібну владу роботодавцям на ухвалення нормативних актів у сфері праці, що суперечить чинному законодавству;
- порушення недоторканності робочого місця;
- роботодавцю надано право переводити працівників до іншого роботодавця;
- розширені, нечітко визначені й односторонні підстави для звільнення;
- одностороннє залучення до надурочних робіт;
- тривалий строк неоплачуваної відпустки може стати предметом зловживань;
- покладення на працівника виконання додаткових обов'язків;
- проект значно розширює можливість укладання строкових трудових договорів;
- надмірно широкі повноваження роботодавця щодо визначення змісту трудового договору;
- недієвий механізм захисту від незаконного звільнення;
- усунення профспілок та послаблення їхньої ролі у погодженні на звільнення працівників;
- звуження прав жінок, які мають дітей;
- проектом вводяться дискримінаційні для працівників правила роботи комісії по трудовим спорам;
- проектом Трудового кодексу України запроваджується дискримінація за місцем роботи;
- майже всі норми чинного Кодексу законів про працю України і законів, що регулюють профспілкові відносини, не включені до проекту Трудового кодексу України<sup>5</sup>.

Усі незгодженості та проблеми, які можуть постати із прийняттям Трудового кодексу, є предметом розгляду представників робочої групи Верховної Ради з доопрацювання проекту Трудового кодексу України. У цій робочій групі намагаються знайти той варіант правового регулювання, який буде найбільш ефективно регулювати цю сферу і при цьому забезпечувати адекватні гарантії трудових прав. Але результату поки що немає, протягом 2016 року проект так і не був підготований до другого читання.

<sup>3</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://taxlink.ua/ua/news/u-minsocpolitiki-spodivajutsja-na-prijnjattja-trudovogo-kodeksu-v-comu-roci.htm>.

<sup>4</sup> Рада схвалила у першому читанні Трудовий кодекс [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/11/5/7087615/>.

<sup>5</sup> Небезпеки прийняття Трудового кодексу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://trudovi.org/show-news/%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0/nezbezpeki-priynyattya-trudovogo-kodeksu>.

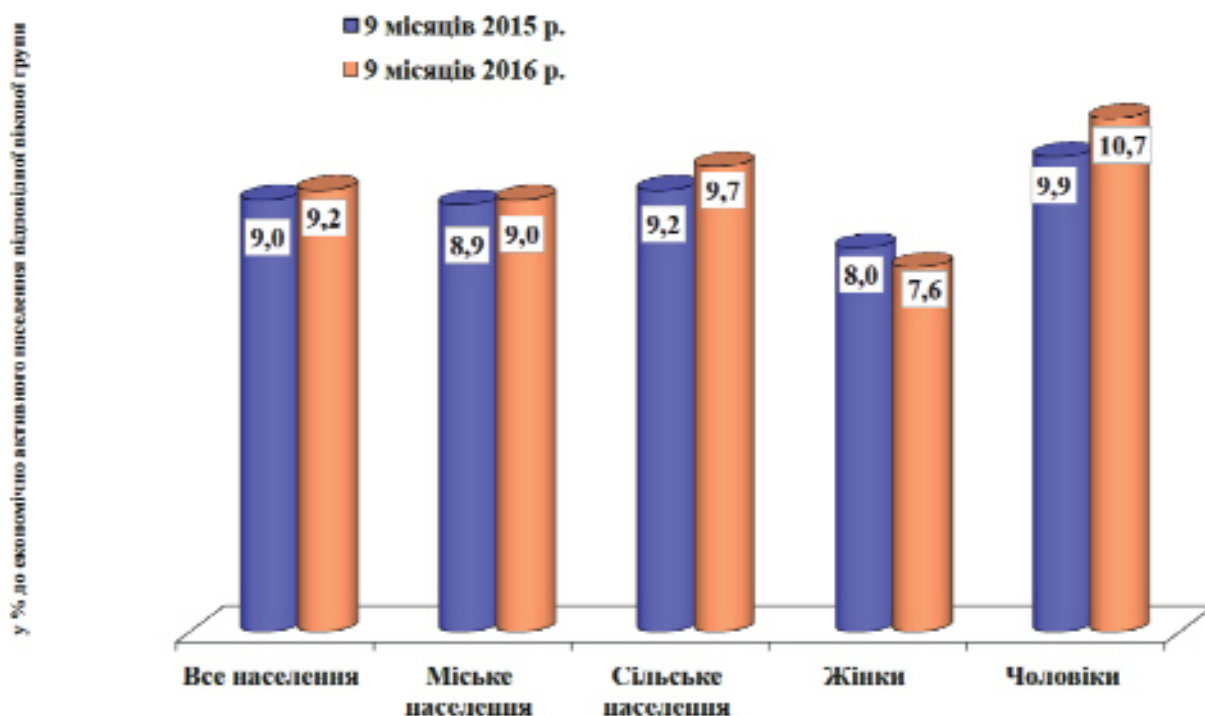
### 3. Гарантування зайнятості

Нинішні кризові явища в економіці призводять до значного зменшення числа зайнятих і переводу людей на скорочений режим роботи, а також до зростання боргів по зарплаті та тінізації зайнятості.

Рівень безробіття в Україні, розрахований за методологією Міжнародної організації праці (МОП) для осіб віком від 15 до 70 років, в першому півріччі 2016 року зріс до 9,4% або на 1,69 млн осіб порівняно з 9,1% за підсумками 2015 року (1,73 млн осіб)<sup>6</sup>.

При цьому показник безробіття для людей працездатного віку (жінки віком 15-58 років і чоловіки віком 15-59 років) за підсумками січня-червня 2016 року становив 9,8%.

#### Рівень безробіття населення за методологією МОП у віці 15-70 років, за 9 місяців 2015-2016 рр., (за місцем проживання та статтю), %



За даними Державної служби статистики України  
Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополь та частини проведення депортаційної операції

На думку багатьох експертів, зокрема представника інституту демографії і соціальних досліджень НАН України Лідії Ткаченко безробіття в нашій державі і надалі продовжить зростати і в 2017 році може становити вже 1,8 мільйона чоловік замість 1,7 мільйона безробітних за підсумками першого півріччя 2016 року<sup>7</sup>.

У службі зайнятості – інші цифри. На кінець вересня 2016 року там було зареєстровано 341 тис. осіб. У жовтні 2016 року – цифра склала 316 тис. осіб. Відповідно, рівень безробіття знизився на 1,2%. Зрозуміло, що офіційне безробіття – це не цілісна картина, далеко не всі українці після втрати робочого місця йдуть в центр зайнятості та реєструють свою нездатність самостійно знайти роботу. І ці показники мало відображають дійсність.

<sup>6</sup> [http://zik.ua/news/2016/09/28/riven\\_bezrobittya\\_v\\_ukraini\\_zris\\_mayzhe\\_na\\_10\\_903692](http://zik.ua/news/2016/09/28/riven_bezrobittya_v_ukraini_zris_mayzhe_na_10_903692).

<sup>7</sup> Соціолог спрогнозувала зростання рівня безробіття в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://politicua.com/economika/4151-socolog-sprognozuvala-zrostannya-rvnya-bezrobittya-v-ukraini.html>.

Тим більше, що за інформацією заступника голови служби зайнятості Сергія Кравченка 40% усього ринку праці зараз знаходиться в тіні, а лише за 2015 рік з легального ринку праці пішли 600 тисяч людей.<sup>8,9</sup>

Значний відсоток тіньової зайнятості підтверджується і громадськими організаціями. Так, ГО «Трудові ініціативи», яка спеціалізується на питаннях трудового права, надає інформацію, що близько половини звернень було отримано від осіб, які були працевлаштовані неофіційно (без укладення жодного трудового договору) або працювали «по сірому» - отримували мінімальну зарплату, решту – «в конверті», чи були працевлаштовані з підміною трудового договору цивільно-правовим. Найбільше подібних порушень у будівельній галузі, готельно-ресторанному бізнесі та сфері послуг.

Враховуючи значну частину «тіньової зайнятості», зовсім по іншому виглядають і цифри, що відображають кількість безробітних в Україні і загалом оцінка стану зайнятості в Україні. Здається, це починають розуміти і в Уряді принаймні Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман у кінці 2016 року підкреслював необхідність звернення уваги не на офіційні цифри, а на необхідність проведення реформ у сфері зайнятості таким чином, щоб фінансувати не службу зайнятості, а підтримку створення робочих місць. Також ним було підкреслено, що на сьогодні служба зайнятості спрямована не на те, щоб створювати робочі місця, натомість вона направлена на те, щоб спонукати до безробіття<sup>10</sup>.

Але все це поки що залишається словами, реальних системних реформ у сфері зайнятості в цьому, як в багатьох попередніх роках, не відбулося.

Ще одним важливим питанням, яке піднімалося в цьому році, було «замороження» мінімального розміру допомоги по безробіттю. Як відомо, ст. 46 Конституції України визначає, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. У 2014 році було прийнято рішення про підвищення мінімального розміру цієї допомоги до 80% прожиткового мінімуму для працездатних осіб з метою наближення її розміру до конституційно визначеного.

Водночас у 2016 році було прийнято рішення щодо встановлення мінімального розміру допомоги по безробіттю для застрахованих осіб у фіксованому розмірі 1160 грн., фактично «заморожуючи» розмір цієї допомоги. У результаті це не тільки порушує норму ст. 46 Конституції України, а й перестав відповідати вимогами ратифікованої нашою державою Конвенції МОП №102.<sup>11</sup>

#### 4. Забезпечення гідних умов праці

За останні роки через економічну кризу спостерігаються тенденції масового зuboжіння населення та падіння реальних зарплат. За розміром офіційної заробітної плати наша країна перебуває на одному із останніх місць в Європі.

В Україні, як повідомляє Державна служба статистики, середня зарплата у середині 2016 року досягла 5 тисяч 374 гривень<sup>12</sup>. Водночас якщо прослідкувати динаміку, то цей показник знизився прак-

<sup>8</sup> Ринок праці в Україні: коли цифри не відображають істину Більше новин читайте за посиланням - 7dniv.info [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://7dniv.info/analytics/73683-rinok-prac-v-ukraini-koli-cifri-ne-vdobrazhaiut-stinu.html>.

<sup>9</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uznews.info/?p=68529>.

<sup>10</sup> Прем'єр-Міністр України: Треба змінити модель з фінансування служби зайнятості на модель підтримки створення робочих місць [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialnij-dialog/11572-premer-ministr-ukrajini-treba-zminiti-model-z-finansuvannya-sluzhbi-zajnyatosti-na-model-pidtrimki-stvorennya-robochikh-mists>.

<sup>11</sup> Відбулося засідання правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/11610-333444555665566554>.

<sup>12</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukr.segodnya.ua/economics/enews/ukraincam-povyсили-zarplaty-stancem-li-bogache-naskolko-i-kogda--747607.html>.

тично вдвічі з 308 євро у 2013 р.<sup>13</sup> до приблизно 160 євро у 2016 р. При цьому майже 40% працюючих українців декларує мінімальний дохід – 1450 гривень.

У 2014-му році реальні зарплати впали на 13,5%, в 2015 – ще на 9,9%. За січень-червень 2016 року зниження реальних зарплат до відповідного періоду минулого року склало 6%. Як зазначає головний демограф країни Елла Лібанова, 30% українців живуть за межею бідності: «У нас поширена бідність працюючих людей. І це відноситься до людей високої кваліфікації: лікарів, науковців, вчителів. Люди з високим освітнім цензом є дійсно бідними»<sup>14</sup>. Це підтверджується і урядом, зокрема на це явище вказано у Стратегії подолання бідності, яка була затверджена у 2016 році<sup>15</sup>.

За великим рахунком, розмір заробітної плати багато в чому залежить від величини валового внутрішнього продукту. Показник частки оплати праці у ВВП у 2014 р. в Україні становив 46,3%, однак не досяг рівня 1990 р. – 53,1% (для порівняння: у середньому в ЄС зарплати становлять 50% ВВП). Але справа не стільки у відсотковому співвідношенні зарплати й ВВП, скільки в дуже низькому розмірі останнього. Так, ВВП України становить лише 2,3% від аналога для США, 11,5 – Німеччини і 15,2% – Великої Британії.

Одним з основних напрямів підвищення зарплати на мікрорівні є збільшення її частки у собівартості продукції. Цього можна досягти за рахунок зниження питомої ваги матеріальних витрат. Але на сьогодні показник частки зарплати в собівартості досить низький і становить 13,1%, тоді як у 18 країнах єврозони – 29,2%, а в найрозвиненіших - ще вищий (у Німеччині – 34,1%, Франції – 34,6%). При цьому в Україні дуже велика частка матеріальних витрат: у промисловості, будівництві і сільському господарстві вона сягає 50–70%. Це свідчить про дуже високу матеріаломісткість продукції, що випускається<sup>16</sup>.

В Україні надто багато уваги на державному рівні приділяється мінімальним величинам – прожитковим мінімумам і мінімальним зарплатам. Однак від мінімального розміру зарплати найманих працівників залежить дуже мало. А якщо ще врахувати інфляцію, то цей вплив буде ще меншим. Реальний прожитковий мінімум утричі вищий за офіційний. Рівно у стільки ж разів, відповідно до законодавства, треба підвищити й «мінімалку», а отже, і середню зарплату. Водночас настільки серйозне підвищення малоімовірне (на 2017 рік розглядається підвищення мінімальної заробітної плати лише до 3200 грн.), тому разом із «мінімалкою» слід узятися за проблеми зростання ефективності виробництва, продуктивності ресурсів, збільшення капіталу й розглядати заробітну плату як невіддільну частину економіки, яка безпосередньо залежить від її стану. Важливо пов'язувати зростання зарплат зі зростанням інновацій, інвестицій, з удосконаленням податкової системи, збільшенням попиту і споживання. Для цього доцільно було б застосувати економічну модель збалансованого формування й підвищення реальної зарплати в Україні.

Ще однієї негативною тенденцією стало посилення соціальної нерівності через збільшення розриву в заробітних платах найманих працівників і керівного складу підприємств. Якщо в європейських країнах низька зарплата в 12 разів менша від високої, то в Україні різниця досягла сьогодні 50 разів і продовжує зростати. Зарплати окремих керівників державних структур сягнули позахмарних висот порівняно з оплатою праці педагогів, науковців, лікарів, металургів, шахтарів та інших зайнятих у виробничому й бюджетному секторах економіки. Такі фінансові реалії призводять до надмірного розшарування працюючих на багатих і бідних<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Як розірвати порочне коло низьких заробітних плат [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/yak-rozirvati-porochne-kolo-nizkih-zarobitnih-plat-.html>.

<sup>14</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukr.segodnya.ua/economics/enews/ukraincam-povysili-zarplaty-stanem-li-bogache-naskolkoi-kogda--747607.html>.

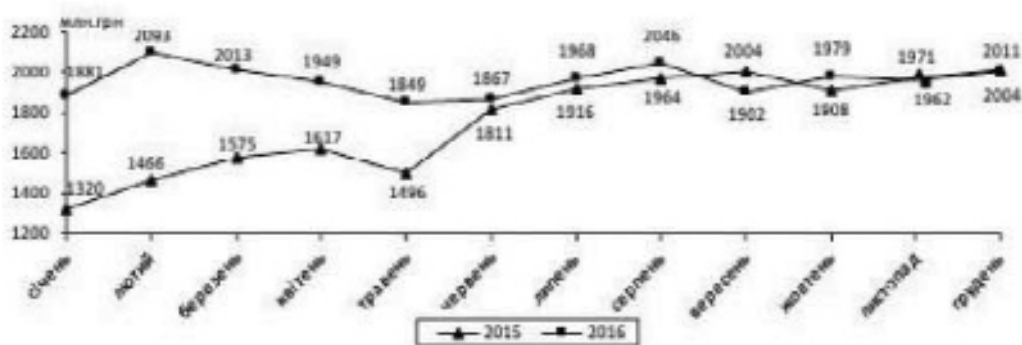
<sup>15</sup> <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80>.

<sup>16</sup> Як розірвати порочне коло низьких заробітних плат [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/yak-rozirvati-porochne-kolo-nizkih-zarobitnih-plat-.html>.

<sup>17</sup> Як розірвати порочне коло низьких заробітних плат <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/yak-rozirvati-porochne-kolo-nizkih-zarobitnih-plat-.html>.



**Динаміка заборгованості з виплати заробітної плати**  
(на 1 число відповідного місяця)



Також нікуди не зникла проблема із заборгованістю по заробітній платі. Так, за інформацією Державної служби статистики, упродовж листопада 2016 року загальна сума заборгованості з виплати заробітної плати збільшилася на 2,1%, або на 42,0 млн грн, і на 1 грудня становила 2004,0 млн грн.

На початок грудня основна частка загальної суми боргу припадала на промисловість (74,6%), транспорт, складське господарство, поштову та кур'єрську діяльність (9,6%). При цьому більше половини боргу утворено в Луганській (23,0%), Донецькій (17,8%) та Харківській (10,9%) областях<sup>18</sup>.

Часто невивплата заробітної плати призводить до радикальних дій найманих працівників, коли профспілковий активіст з м.Селідове Донецької обл. Віктор Трифонов вдався до спроби самоспалення через невивплату зарплати шахтарям державних шахт<sup>19</sup>.

## 5. 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 праці.

Водночас навіть офіційна статистика свідчить про проблеми у сфері охорони праці. Так, у 2016 році зареєстровано 4 766 (з них 364 – смертельно) потерпілих від нещасних випадків на виробництві. У порівнянні з 2015 роком кількість страхових нещасних випадків збільшилась на 3,8% (з 4592 до 4766), кількість смертельно травмованих осіб збільшилась на 1,1% (з 360 до 364).

Найбільше зростання кількості нещасних випадків на виробництві відбулося у: Дніпропетровській області – на 97 випадків, або на 15,1%, Київській області – на 43 випадки, або на 24,9%, Харківській області – на 37 випадків, або на 18,7%, Кіровоградській області – на 20 випадків, або на 35,1 %.

Значно збільшилась кількість страхових нещасних випадків із смертельним наслідком у: Рівненській області – на 11 випадків, або у 4,7 рази (з 3 до 14), Волинській області – на 10 випадків, або у 2 рази (з 10 до 20), Черкаській області – на 10 випадків, або у 3,5 рази (з 4 до 14), Львівській області – на 7 випадків, або на 30,4% (з 23 до 30) та Сумській області – на 6 випадків, або у 1,7 рази (з 9 до 15)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> В Україні заборгованість із виплати заробітної плати перевищила 2 млрд грн [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/181915>.

<sup>19</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://112.ua/avarii-chp/golodayushhiy-v-minenergouglya-shahter-pytalsya-sovershit-samosozhzhenie-volynec-330597.html>.

<sup>20</sup> Профілактика нещасних випадків [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.social.org.ua/activity/profilactika>.

Серед причин нещасних випадків переважають організаційні (65,1%). Найпоширенішими організаційними причинами стали: невиконання вимог інструкцій з охорони праці; невиконання посадових обов'язків; порушення правил безпеки руху (польотів); порушення технологічного процесу.

Серйозною проблемою залишається охорона праці у сфері будівництва, оскільки значна частина робітників працює без трудового договору і у разі настання нещасного випадку або травматизму роботодавці не проводять розслідувань, а робітник лишається можливості на матеріальну допомогу з боку держави на час непрацездатності.

За інформацією Конфедерації вільних профспілок України щодо стану охорони праці на вугледобувних підприємствах у 2016 році вугледобувні підприємства не в змозі закупити навіть елементарні засоби індивідуального захисту. І гірникам доводиться спускатися у шахти з неякісними головними світильниками та саморятівниками, що взагалі неприпустимо. Тож не дивно, що травматизм у першому півріччі 2016-го порівняно з аналогічним періодом 2015 р. відчутно зріс. Торік за цей час сталося 187 нещасних випадків на виробництві, а нині – 243. При цьому у чотири рази збільшилася кількість смертей на роботі – дев'ять проти минулорічних двох. І це при тому, що обсяги видобутку вугілля знижуються. А травматизм зростає. Тому, якщо раніше і профспілки, й контролюючі органи перш за все звертали увагу на своєчасність виплати зарплати, то зараз уваги потребує техніка безпеки. Бо нині складається ситуація, коли навіть спускатися у шахту й приступати до роботи стає небезпечним.

Досить частими в Україні залишаються випадки приховування роботодавцями фактів нещасних випадків<sup>21, 22</sup> на виробництві від розслідування та обліку. В свою чергу, це перешкоджає державі аналізувати помилки у сфері охорони трудових прав та розвивати систему контролю за такими порушеннями.

Щодо профілактики, то попри певне зменшення кількості професійних захворювань, тут залишаються проблеми у розслідуванні причин виникнення професійних захворювань<sup>23</sup>.

Поруч з цим відбувається реформування Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України і на його місце має бути створений Фонд соціального страхування України. Основною метою його створення у свій час було заявлено скорочення видатків на утримання Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, оскільки ці два фонди мали бути об'єднані в один.

Створення об'єднаного Фонду соціального страхування України мало відбутися до 01.01.2015 року. Водночас процедура реорганізації з 2014 року і до теперішнього часу так і не відбулася у зв'язку з невідповідністю структур двох реформованих фондів одна одній та відсутності будь-яких можливостей провести інвентаризацію майна в Донецькій, Луганській областях та АР Крим, що унеможлиблює складання передавальних актів, та іншими проблемними питаннями, які не врегульовані поспіхом прийнятих для цієї цілі законів.

Все це сприяє розбалансованості структури, яка має виконувати ряд важливих функцій щодо забезпечення безпеки праці в Україні і аж ніяк не сприяє ефективності державної політики в цій сфері.

## 6. Захист трудових прав працівників-мігрантів

Україна переживає бум внутрішньої та зовнішньої трудової міграції. Війна на Донбасі та анексія Криму стимулювали мільйони українців шукати кращої долі для себе та своїх родин в інших регіонах країни. За статистикою, яку наводять демографи, на заробітки за кордон за останні 20 років виїхало

<sup>21</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.social.org.ua/view/5897>.

<sup>22</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://1kr.ua/news-29890.html>.

<sup>23</sup> Проблеми у розслідуванні причин виникнення професійних захворювань [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=3A158A3CC819CF91764385CD628154D6.app1?art\\_id=190305&cat\\_id=160146](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=3A158A3CC819CF91764385CD628154D6.app1?art_id=190305&cat_id=160146).

від 7 до 15% економічно активних громадян<sup>24</sup>. У 2015 році обсяг грошових переказів у відсотках до ВВП України становив рекордних 6%.

Тенденція зменшення кількості робочих місць в Україні приводитиме до подальшого збільшення потоку трудових мігрантів, і як наслідок – потенційного зростання рівня нелегальної праці. В Міжнародній організації праці висловлюють занепокоєння – третина трудових мігрантів є незахищеною з огляду умов перебування та повноцінної оплати праці, а також дотримання соціальних стандартів.

З метою покращення рівня захисту працівників-мігрантів у кінці 2015 року було прийнято Закон України «Про зовнішню трудову міграцію», який набув чинності 1 січня 2016 року. Цей закон якраз спрямований на забезпечення правової основи регулювання трудової міграції громадян за кордон та заходи щодо реінтеграції мігрантів, які повертаються.

Водночас попри певні позитивні положення, прийнятий Закон наразився на серйозну критику і в стінах парламенту, і поза ними. В основному вона зводилася до наступного:

- текст Закону здебільшого декларативний;
- він не пропонує норм прямої дії, а містить переважно посилання на чинне законодавство України або міжнародні договори;
- відсутні механізми реалізації задекларованих норм, що ставить їх імплементацію у залежність від прийняття у майбутньому підзаконних нормативно-правових актів;
- декларативність та відсутність конкретики свідчить про спробу формально виконати відповідну вимогу Плану дій з лібералізації візового режиму, а не про намагання врегулювати конкретні суспільні правовідносини<sup>25</sup>.

На сьогодні цей закон може розглядатися як важливий, однак лише перший крок на шляху врегулювання правовідносин, які виникають внаслідок трудової міграції громадян за кордон та їхнього повернення. Декларативність Закону передбачає велику нормотворчу роботу з приведення у відповідність до нього чинного законодавства, а також розробки нових нормативно-правових актів, необхідних для його реалізації.

Деякі позитивні кроки були зроблені на шляху укладення міждержавних угод в яких відображено питання захисту прав працівників-мігрантів. Так, було ратифіковано угоду про порядок працевлаштування українців в Ізраїлі<sup>26</sup>. Достатньо багато зроблено щодо покращення можливостей захисту працюючих українців у Польщі. Зокрема є ініціативи, які дозволяють значно допомогти людям, які працюють у цій країні, у захисті своїх прав. Так, в Україні запрацювала Міжгалузєва профспілка українських працівників у Польщі, яка допомагатиме нашим мігрантам у цій країні вирішувати різноманітні проблеми<sup>27</sup>.

Але Україна так і не ратифікувала дуже важливий документ спрямований на захист прав працівників-мігрантів, які офіційно не зареєстровані, а саме Конвенцію Міжнародної організації праці (МОП) № 97 від 01.07.1949 р. «Про працівників-мігрантів».

## 7. Забезпечення прав професійних спілок

Моніторинг порушень прав профспілок Федерацією профспілок України (ФПУ) свідчить 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

<sup>24</sup> У пастці економічної безвиході: нові ризики трудової міграції для України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2016/06/15/kolonka/aleksandr-radchuk/ekonomika/u-pastci-ekonomichnoyi-bezvyxodi-novi-ryzyky-trudovoyi-migraciyi-dlya-ukrayiny>.

<sup>25</sup> Довгоочікуваний закон про трудову міграцію прийнято. Що далі? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://migraciya.com.ua/news/migrant-workers/ua-dovgoochkuwany-about-the-labor-law-mgratsyu-priynyato-shcho-dali/>.

<sup>26</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://dt.ua/UKRAINE/rada-ratifikovala-ugodu-pro-poryadok-pracevlashtuvannya-ukrayinciv-v-izrayili-224696\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/rada-ratifikovala-ugodu-pro-poryadok-pracevlashtuvannya-ukrayinciv-v-izrayili-224696_.html).

<sup>27</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2151690-ukrainskih-zarobitcan-u-polsi-zahisatime-profspilka.html>.

про сприяння колективним переговорам, статті 36 Конституції України, Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

За інформацією членських організацій ФПУ мали місце факти здійснення тиску на профспілкових лідерів та членів профспілок з метою примусового розпуску профспілкової організації на підприємстві, роботодавці ухилялися від ведення колективних переговорів, зросла кількість членів виборних органів профспілок, яких притягнуто до дисциплінарної відповідальності без попередньої згоди цих органів. Але найбільша кількість порушень стосувалася невиконання роботодавцями зобов'язань за колективними договорами в частині перерахування утриманих із заробітної плати працівників членських профспілкових внесків на рахунки первинних профспілкових організацій, не здійснювались передбачені законом перераховування коштів на культурно-масову, фізкультурну і оздоровчу роботу<sup>28</sup>.

Також і за інформацією Конфедерації вільних профспілок України (КВПУ) у 2016 році було зафіксовано та задокументовано не менше 23 порушень прав профспілок<sup>29</sup>. Хоча це значно менше їх реальної кількості, бо первинні профспілки часто намагаються самостійно подолати проблеми. Проте КВПУ постійно наражається на протидію з боку влади та роботодавців у виконанні своїх прямих обов'язків щодо захисту прав працюючих.

Найбільш кричущими випадками, відміченими КВПУ, стали:

- У січні 2016 року було побито заступника міської організації Незалежної профспілки гірників України в Кривому Розі Олену Маслоу через її профспілкову діяльність. Винних так і не встановлено.

- Жорстоке побиття в лютому 2016 року профспілкового лідера Незалежної профспілки гірників України, шахтаря Анатолія Мухомеджанова, яке сталося в кабінеті директора шахти. Особи, що здійснювали побиття, встановлені, проте поліція не реагувала, а ті, хто побили, почали відкрито шантажувати його особисто і сім'ю та змусили забрати заяву з поліції.

- Ще однією кричущою подією стало самоспалення у приміщенні Міністерства енергетики та вугільної України в серпні профспілкового лідера Незалежної профспілки гірників України Віктора Трифонова в знак протесту щодо невиплати заробітної плати. В.Трифонов був доведений до відчаю відсутністю реальних кроків з боку влади для вирішення цієї проблеми після двох безрезультатних голодувань та акцій протесту.

- Ще однією подією стало ігнорування Міністерством охорони здоров'я України Вільної профспілки медичних профспілок України, а також ігнорування їхніх вимог, що зареєстровані в Національній службі посередництва і примирення<sup>30</sup>.

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 з 2014 року існує рішення Європейського суду з прав людини «Тимошенко та інші проти України», в якому суд визнав проблеми в українському законодавстві щодо забезпечення права на страйк.

Але до сьогодні цю проблему, підняту у рішенні Європейського суду, не вирішено. Хоча у 2016 році вже було дві спроби (законопроект №4133 і №4639) цю прогалину в законодавстві закрити, але жоден із законопроектів так і не був прийнятий.

Варто звернути увагу на те, що порушене у рішенні Європейського суду питання потребує більш комплексного врегулювання і має супроводжуватися внесенням відповідних змін не лише щодо транс-

<sup>28</sup> Інформація про порушення прав профспілок у 2015 році [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/pravovij-zakhist/9677-informatsiya-pro-porushennya-prav-profspilok-u-2015-rotsi>.

<sup>29</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://kvpu.org.ua/uk/news/6/1872-kvpupidbyvaiepidsumky2016rokuinfohrafika>.

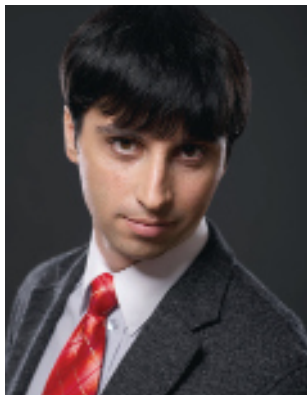
<sup>30</sup> За інформацією Конфедерації вільних профспілок України.

портної сфері, але і щодо державних службовців. Зокрема, у руслі такого підходу виглядає необґрунтованим встановлення у законодавстві загальної заборони на проведення страйків, наприклад, для працівників (крім технічного та обслуговуючого персоналу) органів державної влади (юридично коректніше – державних службовців).

### Рекомендації

- 1) підвищити розмір допомоги по безробіттю до розміру прожиткового мінімуму, а також внести необхідні зміни до законодавства, які визначали б гарантії отримання цієї допомоги на цьому рівні;
- 2) зменшити безробіття передусім серед найбільш уразливих категорій населення, в першу чергу, молоді, людей передпенсійного віку, осіб з інвалідністю, внутрішньо переміщених осіб, осіб, демобілізованих із військової служби;
- 3) збільшити частку заробітної плати у ВВП та собівартості продукції;
- 4) гармонізувати мінімальну заробітну плату згідно з вимогами Європейської соціальної хартії, а також запровадити ефективний механізм індексації доходів;
- 5) забезпечити ефективне здійснення і диференціацію оплати праці в бюджетній сфері через застосування Єдиної тарифної сітки, усунути практику встановлення посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду в розмірі, нижчому за визначений законом про оплату праці;
- 6) здійснити заходи щодо вдосконалення оплати праці в органах державної влади з метою покращення соціального захисту простих працівників, усунення системи прихованої заробітної плати, що встановлена призначенням різноманітних премій і доплат, які в більшій мірі залежать від лояльності до керівництва, ніж від продуктивності;
- 7) зменшити заборгованість по виплаті заробітної плати працівникам у бюджетній сфері, а також здійснити заходи, спрямовані на зменшення заборгованості на підприємствах і організаціях усіх форм власності;
- 8) удосконалити систему безпеки праці з метою зменшення виробничого травматизму й професійних захворювань, у тому числі, шляхом удосконалення законодавства в цій сфері, а також здійснення профілактичних програм;
- 9) удосконалити контроль за дотриманням стандартів і вимог у сфері охорони праці; забезпечити швидке та ефективне розслідування випадків травматизму;
- 10) удосконалити державний контроль за дотриманням трудових прав, 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.





**Петров Максим Вікторович**, кандидат політичних наук, координатор міжнародної адвокатури Української Гельсінської спілки з прав людини. Автор 30 наукових та публіцистичних статей у всеукраїнських та регіональних виданнях

## ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У 2016 р. було проведено загальнонаціональне соціологічне дослідження на тему «Права людини в Україні», яке наочно продемонструвало сучасне ставлення соціуму до своїх прав. Так, дотримання базових прав, до яких належить і доступ до публічної інформації, на думку респондентів, реалізується на рівні 2,9 балів за 5-бальною шкалою.

Крім того, учасникам дослідження пропонувалося визначити ті права, які для них найцінніші. На жаль, право на доступ до публічної інформації не увійшло у топ-10 найважливіших<sup>1</sup>.

### Міжнародні рейтинги України

Щодо рівня розвитку сфери доступу до інформації та відкритості дій влади показовими є міжнародні рейтинги нашої держави. Так, відповідно до «Глобального рейтингу права на інформацію» (RTI) у 2016 р. Україна посіла 22 місце у світі за якістю законодавства у цій сфері, в той час, як у 2015 р., маючи таку саму кількість балів (108 зі 150 можливих), вона займала 18 позицію<sup>2</sup>. Водночас, ми піднялися на 25 позицій у світовому рейтингу ООН з розвитку електронного урядування («E-Government Development Index 2016») у порівнянні з 2014 р., зайнявши 62 місце<sup>3</sup>. У рейтингу відкритості державних даних «Global Open Data Index» Україна посіла 54 місце, піднявшись на 4 позиції порівняно з 2015 р.

Із позитивних зрушень також відзначимо, що українська електронна система публічних закупівель «ProZorro» стала переможцем третьої щорічної

<sup>1</sup> Оцінка ситуації з дотриманням прав людини // Демократичне врядування, права людини і розвиток громадянського суспільства / Портал практик [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dhrp.org.ua/uk/publikatsii/1609-20161208-ua-publication>.

<sup>2</sup> The RTI analyses the quality of the world's access to information laws // Global Right to Information Rating [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rti-rating.org/by-section/>

Прийнято роз'яснення щодо застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації // Офіс Ради Європи в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/the-clarification-on-application-of-the-legislation-in-the-sphere-of-access-to-public-information-by-the-administrative-courts-is-adopted>.

<sup>3</sup> Україна поліпшила свої позиції в світовому рейтингу розвитку е-урядування // Корреспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3724978-ukraina-polipshyla-svoi-pozytsii-v-svitovomu-reitynhu-rozvytku-e-uriaduvannia>

премії ініціатив у сфері відкритого управління «Open Government Awards 2016»<sup>4</sup>. Крім цього, відповідно до «World e-Parliament Report 2016», Верховна Рада України посіла високе 24 місце за рівнем розвитку електронного парламенту<sup>5</sup>.

## Внутрішньодержавні рейтинги України

Досягнення України на міжнародному рівні зумовлені поступовим підвищенням ефективності роботи органів влади у сфері доступу до публічної інформації та відкритих даних. У 2016 р. цим проблемам було приділено багато уваги з боку громадянського суспільства.

Так, наприклад, за оновленим рейтингом інформаційної відкритості офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади України, що складався Інститутом розвитку регіональної преси, у найкращу трійку установ увійшли Антимонопольний комітет України (83,63%), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг (80,41%), а також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (75,66%). Відмінним є те, що у 2015 р. із показником 78,06% перше місце займала Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації<sup>6</sup>.

Вимірювання індексу публічності місцевого самоврядування показало позитивну динаміку зростання рівня публічності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. До категорії міст із задовільним рівнем публічності у 2015 р. відносились Івано-Франківська (71%), Вінницька (70%), Київська (69%) міські ради<sup>7</sup>. У 2016 р. найкращими у цьому рейтингу стали Луцьк (79%), Івано-Франківськ (77%) та Київ (67%). Автори дослідження зазначають, що основна причина повільного прогресу – відсутність цілеспрямованих та скоординованих зусиль влади<sup>8</sup>.

У грудні 2016 р. Українська Гельсінська спілка з прав людини спільно з Офісом Омбудсмана підбили підсумки правозахисної паспортизації областей України. Вже створено «паспорт» Харкова, Вознесенська Миколаївської області, Ковеля Волинської області, Чернівців, Запоріжжя та Умані Черкаської області. На цьому етапі розвитку проекту за підсумками проведеного моніторингу визначалися порушення у дотриманні обраного права людини, в тому числі і доступу до публічної інформації, а також надавалися певні рекомендації щодо усунення порушень та подальшої діяльності у рамках обраної сфери<sup>9</sup>.

У 2016 р. розпочався проект «Рейтинг публічності комунальних підприємств», під час якого перевірялася відкритість відповідних установ низки міст Західної України. Найкращими тут стали «Муніципальна управляюча інвестиційна компанія» (23 бали, м. Івано-Франківськ), «Електротранс» (19 балів, м. Хмельницький) та «Міський центр інформаційних технологій» (19 балів, м. Львів)<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Система публічних електронних закупівель ProZorro отримала міжнародну премію Open Government Awards 2016 // Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://probudget.org.ua/news/sistema-publichnih-elektronnih-zakupivel-prozorro-otrimala-mijnarodnu-premiyu-open-government-awards-2016\\_273/](http://probudget.org.ua/news/sistema-publichnih-elektronnih-zakupivel-prozorro-otrimala-mijnarodnu-premiyu-open-government-awards-2016_273/).

<sup>5</sup> World e-Parliament Report 2016: Верховна Рада України посіла 24 місце серед 113 парламентів світу! // Державне агентство з питань електронного урядування України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dknii.gov.ua/content/world-e-parliament-report-2016-verhovna-rada-ukrayiny-posila-24-misce-sered-113-0>.

<sup>6</sup> Рейтинг інформаційної відкритості сайтів Центральних органів державної виконавчої влади України (ЦОВВ) // Інститут Регіонального розвитку преси [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://irrp.org.ua/rating-vidkrytosti-saytiv-tsov/>.

<sup>7</sup> Індекс публічності місцевого самоврядування 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://publicityindex.org/>.

<sup>8</sup> Індекс публічності 2016: чи є прогрес у роботі місцевих рад? // Громадянська мережа ОПОРА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.opora.org/novyny/43815-indeks-publichnosti-2016-chy-ie-prohres-u-roboti-mistsevykh-rad>.

<sup>9</sup> Забезпечення прав людини на рівні місцевих громад: правозахисна «паспортизація» областей / Звіти за результатами моніторингових місій // Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/publications/zabezpechennya-prav-lyudyny-na-rivni-mistsevyh-hromad-pravozahysna-pasportyzatsiya-oblastej/>.

<sup>10</sup> Комунальні підприємства і корупційні ризики. Невтішний рейтинг // АнтиКорупція.in.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://anticorruption.in.ua/news/our/11568.html>.

Портал «ЛІГА» склав власний рейтинг прозорості регіонів з огляду на використання електронної системи «ProZorro». Лідером за таким критерієм стали Київ та Київська область. У трійці кращих також опинилися Одеська і Донецька області<sup>11</sup>.

Аналітичний центр «CEDOS» уже другий рік поспіль проводить дослідження прозорості ВНЗ України. Якщо найкращими у 2015 р. були «Львівська політехніка» (71,3 бали), Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна (66,9) та Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя (62,6)<sup>12</sup>, то у 2016 р. ситуація змінилася і переможцями виявилися Національний університет «Києво-Могилянська академія» (72,2 бали), Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут» (67 балів) та Національний університет біоресурсів і природокористування (66,8 балів)<sup>13</sup>.

Є й такий проект, як «Індекс непрозорості державних підприємств»<sup>14</sup>. Цей ресурс дає змогу побачити рейтинг відкритості суб'єктів управління по відсотку зареєстрованих на [spending.gov.ua](http://spending.gov.ua) підприємств, що їм підпорядковані. Тож якщо брати до уваги керівні установи, які мають у своєму підпорядкуванні більше 2 підприємств, то найгірші результати за індексом непрозорості мають Державне агентство України з управління зоною відчуження (7,7% зареєстровано), Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (8,5% зареєстровано) та Державне агентство автомобільних доріг України (28,9% зареєстровано). Дослідженням також встановлено, що за нинішніх темпів реєстрації доведеться чекати близько 8 років, щоб усі 3690 державних підприємств відкрили свої обороти<sup>15</sup>.

У звітному році визначався також індекс прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів 17 міст України. Найкращими виявилися міста Чернівці (72 бали), Вознесенськ (71,5 балів) та Суми (70 балів). Розробники індексу резюмують, що суспільство залишається недостатньо поінформованим, на що витрачаються бюджетні кошти. На сьогодні спостерігається переважно «фасадна» прозорість та формальна участь громадян у бюджетному процесі<sup>16</sup>.

З погляду практики покарання за недотримання права на доступ до публічної інформації зауважимо, що працівники Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини з 1 січня до 17 серпня склали 142 протоколи про адміністративні правопорушення у сфері права на інформацію, які направлені до судів для прийняття рішень<sup>17</sup>.

## Розробка та виконання Рамкових документів

Створення Рамкових документів зумовлено необхідністю підвищити ефективність дій влади у контексті дотримання нею прав людини у процесі діяльності.

Одним із документів, який показує реальний стан дотримання прав людини в Україні, є Національна стратегія у сфері прав людини. За підсумками моніторингу, проведеного у 2016 р., встановлено, що в Україні вдалося унормувати базові стандарти прозорості відносин власності стосовно ЗМІ. Вод-

<sup>11</sup> За рівнем прозорості держзакупівель Херсонщина — середнячок // Обозреватель [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://oboz.ks.ua/economy/za-rivnem-prozorosti-derzhzakupivel-hersonshhina-serednyachok-121428621>.

<sup>12</sup> Оприлюднено рейтинг прозорості національних ВНЗ у 2015 році // ZIK.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zik.ua/news/2015/05/21/oprylyudнено\\_reyting\\_prozorosti\\_natsionalnyh\\_vnz\\_u\\_2015\\_rotsi\\_591752](http://zik.ua/news/2015/05/21/oprylyudнено_reyting_prozorosti_natsionalnyh_vnz_u_2015_rotsi_591752).

<sup>13</sup> Інформація про результати // Аналітичний центр «CEDOS» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/uk/ranking/index-16>.

<sup>14</sup> Більшість держпідприємств саботують публічне звітування // Конфедерація вільних профспілок України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kvpu.org.ua/uk/profnews/1297-bilshisterzhpidpriemstvsabotuiutpublichnezvituvannia>.

<sup>15</sup> Допоможіть зупинити розкрадання та марнування грошей на державних підприємствах! // Ціна держави [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cost.ua/news/425-vnesky-dp>.

<sup>16</sup> Дослідження та звіти // Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://probudget.org.ua/zvity/2016/>.

<sup>17</sup> З початку року Секретаріат Омбудсмена склав 142 протоколи з порушення доступу до інформації // Доступ до правди [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/z-pochatku-roku-sekretariat-ombudsmana-sklav-142-protokoly-z-porushennia-dostupu-do-informatsii>.

ночас неврегульованим залишається питання неналежної практики реалізації законодавства у сфері доступу до інформації, в тому числі публічної інформації<sup>18</sup>.

Інший документ, що визначає порядок дій влади у зазначеній вище сфері, є план реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016 – 2018 рр. Зауважимо, що орієнтовна схема дій мала бути схвалена Урядом до 01.07.2016 р.<sup>19</sup>, а відбулося це лише наприкінці листопада<sup>20</sup>, тобто затримка з виконанням дворічного плану вже зараз становить 4 місяці. План дій із впровадження ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016 – 2018 рр. у сфері відкритості влади включає 13 пунктів. Найважливішими нереалізованими підрозділами тут є підвищення якості та прозорості надання адміністративних послуг, запровадження міжнародних стандартів Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва для забезпечення підзвітності закупівельних організацій та відкритого доступу до інформації під час будівництва за публічні кошти, забезпечення реалізації в Україні Ініціативи прозорості видобувних галузей тощо<sup>21</sup>.

### Нормативно-правова база у сфері доступу до публічної інформації

У 2016 р. влада України прийняла низку важливих документів, що впливають на сферу доступу до публічної інформації та відкритість даних. Так, **Верховна Рада України** прийняла 2 проекти закону і мала на опрацюванні 9 проектів закону. До першої групи входить Закон про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»<sup>22</sup> щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення адміністративних бар'єрів для експорту послуг»<sup>23</sup>.

До другої групи належать Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі громадян в процесі удосконалення нормативного регулювання суспільних відносин»<sup>24</sup>, Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення умов ведення бізнесу, спрощення доступу до інформації»<sup>25</sup>, Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів»<sup>26</sup>, Проект Закону України «Про внесення зміни до статті 9 Закону України «Про лікарські

<sup>18</sup> Рік імплементації Національної стратегії у сфері прав людини: презентація результатів моніторингу / Громадська платформа моніторингу // Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hro.org.ua/index.php?id=1481229017>.

<sup>19</sup> Орієнтовний графік підготовки плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016 – 2018 роках / Громадянське суспільство і влада // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/uploads/attach-2839-823413134.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-2839-823413134.pdf).

<sup>20</sup> Геннадій Зубко: Уряд затвердив план дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249540304](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249540304).

<sup>21</sup> Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016-2018 роках // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/en/909-2016-%D1%80>.

<sup>22</sup> Закон України «Про прокуратуру» №1697-18 від 05.01.2017 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

<sup>23</sup> Закон України №1724-19 від 03.11.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення адміністративних бар'єрів для експорту послуг» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1724-19>.

<sup>24</sup> Проект Закону України №4049 від 11.02.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі громадян в процесі удосконалення нормативного регулювання суспільних відносин» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58132](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58132).

<sup>25</sup> Проект Закону України №4805 від 14.06.2016 «Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення умов ведення бізнесу, спрощення доступу до інформації» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59395](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59395).

<sup>26</sup> Проект Закону України №5061 від 05.09.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості інформації про використання публічних коштів» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=59917](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=59917).



засоби» (щодо доступу до результатів доклінічного вивчення та клінічних випробувань лікарських засобів)<sup>27</sup>, Проект Закону України «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам»<sup>28</sup>, Проект Закону України «Про розкриття інформації у видобувних галузях»<sup>29</sup>, Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення прозорості діяльності Національного банку України та підвищення його відповідальності перед суспільством»<sup>30</sup>, Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення доступу до судових рішень)»<sup>31</sup>, Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про банки та банківську діяльність» (щодо оприлюднення в газетах інформації про фінансове становище банків)»<sup>32</sup>.

**Кабінет Міністрів України** прийняв Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», метою якої є створення ресурсу, що надасть доступ громадянам до інформації про публічні кошти на всіх стадіях планування та використання<sup>33</sup>. До того ж, з метою спрощення порядку запровадження ефективної системи надання послуг у сфері соцзахисту населення, Уряд спростив порядок запровадження системи надання послуг у «прозорих офісах» 5 пілотних міст: Дніпрі, Києві, Львові, Одесі та Харкові<sup>34</sup>.

**Пленум Вищого адміністративного суду України** рекомендував вважати формулювання «визнати відмову неправомірною» і «задовольнити запит» однією позовною вимогою. У такий спосіб суди більше не зможуть у справах про доступ до публічної інформації вимагати подвійної сплати судового збору з позивача як за дві позовні вимоги. Одна судова вимога коштує 478 грн. 20 коп<sup>35</sup>.

Також ВАСУ прийняв постанову «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»<sup>36</sup>. У документі робиться акцент на тому, що під час при-

<sup>27</sup> Проект Закону України №4074 від 16.02.2016 «Про внесення зміни до статті 9 Закону України «Про лікарські засоби» (щодо доступу до результатів доклінічного вивчення та клінічних випробувань лікарських засобів)» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58175](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58175).

<sup>28</sup> Проект Закону України №4038 від 20.07.2016 «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59836](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59836).

<sup>29</sup> Проект Закону України №4840 від 17.06.2016 «Про розкриття інформації у видобувних галузях» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59455](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59455).

<sup>30</sup> Проект Закону України №5257 від 10.10.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення прозорості діяльності Національного банку України та підвищення його відповідальності перед суспільством» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60241](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60241).

<sup>31</sup> Проект Закону України №4089 від 17.02.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення доступу до судових рішень)» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58196](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58196).

<sup>32</sup> Проект Закону України №4249 від 17.03.2016 «Про внесення змін до Закону України «Про банки та банківську діяльність» (щодо оприлюднення в газетах інформації про фінансове становище банків)» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58425](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58425).

<sup>33</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України №92-р від 11.02.2016 «Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80>.

<sup>34</sup> Кабінет Міністрів спростив порядок запровадження системи надання послуг у «прозорих офісах» // Укрінформ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2135224-urad-sprostiv-sistemu-nadanna-poslug-u-prozorih-ofisah.html>.

<sup>35</sup> ВАСУ звільнив справи про доступ до інформації від подвійного судового збору // Доступ до правди [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/vasu-zvilnyv-spravy-pro-dostup-do-informatsii-vid-podviinoho-sudovoho-zboru>.

<sup>36</sup> Постанова Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29.09.2016 №10 // Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_10\\_29-09-2016/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/).



йняття рішень необхідно враховувати практику Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації, де визначаються умови прийняття запиту на отримання публічної інформації<sup>37</sup>, роз'яснюються такі поняття, як «публічна інформація», «розпорядник публічної інформації», правила застосування трискладового тексту при обмеженні доступу до інформації тощо<sup>38</sup>.

### Виконання законодавства у сфері доступу до публічної інформації

Відповідно до офіційного сайту Кабінету Міністрів України, на якому й акумулюється уся статистична інформація щодо виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», за 2014 р. по телефону та через інтернет зафіксовано 1 млн. 181 тис. звернень з усіх регіонів України, за 2015 р. – 1 млн. 746 тис. таких звернень, за 11 місяців 2016 р. – 1 млн. 593 тис. звернень<sup>39</sup>. Відповідно до наведених даних, кількість звернень у 2015 р. зросла на 47,8% у порівнянні з 2014 р. За 11 місяців 2016 р. у кількість звернень дещо зменшилась (на 8,8% у порівнянні із 12 місяцями 2015 р.).

За наявною інформацією на адресу Секретаріату Кабінету Міністрів за 11 місяців 2016 р. надійшло 3535 запитів на отримання інформації. Якщо порівнювати дані за той самий період у попередні роки, то виявиться, що у 2015 р. зафіксовано 3336 запитів, а у 2014 р. – 2332 запити. Відповідно до наведених даних з 2014 р. кількість запитів на отримання публічної інформації на адресу Секретаріату Кабінету Міністрів України зростає на 41% у 2015 р. та на 51% у 2016 р. (за 11 місяців).

Одним із найдієвіших інструментів забезпечення прозорості дій влади і в Україні, і за її межами є електронне декларування доходів. 01.09.2016 р. Національне агентство із запобігання корупції України запустило таку систему для чиновників. До 01.11.2016 р. близько 50 тис. високопосадовців та члени їхніх сімей подали електронні декларації про свої доходи, де необхідно вказувати матеріальні й нематеріальні активи вартістю понад 68 тис. 900 грн. Усі інші державні службовці почнуть заповнювати електронні декларації з 01.01.2017 р.<sup>40</sup>

За першими результатами перевірок поданих документів, до суду було направлено 6 адміністративних протоколів про неподання та несвоєчасне подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування<sup>41</sup>. Крім цього, відкрито 3 кримінальні провадження за фактами незаконного збагачення на підставі аналізу відомостей, наведених в електронних деклараціях<sup>42</sup>.

Наприкінці квітня сплив термін виконання Постанови Кабінету Міністрів України про відкриті дані, згідно з якою органи центральної та місцевої влади мали опублікувати на спеціально створеному порталі data.gov.ua свої реєстри і бази даних. 10 розпорядників даних не опублікували жодного індивідуального набору даних: це Вищий господарський суд, Державна реєстраційна служба, Держветфітослужба, Держрибагентство, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство

<sup>37</sup> Л. Ганжа. У ВАСУ готується проект постанови Пленуму з доступу до інформації: коментує Ірина Кушнір / Леся Ганжа // Доступ до правди [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://dostup.pravda.com.ua/stories/publications/u-vasu-hotuietsia-proekt-postanovy-plenumu-z-dostupu-do-informatsii-komentuie-iryna-kushnir>.

<sup>38</sup> ВАСУ оприлюднив вказівки судам, як застосувати закон «Про доступ до публічної інформації» / Доступ до правди [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/vasu-opryliudnyv-vkazivky-sudam-iak-zastosuvaty-zakon-pro-dostup-do-publichnoi-informatsii>.

<sup>39</sup> Урядовий контактний центр [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukc.gov.ua/>.

<sup>40</sup> Електронне декларування запустили із другої спроби // Радіо «Свобода» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/27962074.html>.

<sup>41</sup> НАЗК направило до суду 6 адмінпротоколів щодо несвоєчасного подання е-деклараций // Цензор.Нет [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[https://ua.censor.net.ua/news/420804/nazk\\_napravylo\\_do\\_sudu\\_6\\_adminprotokoliv\\_schodo\\_nesvoyechasnogo\\_podannya\\_edeklaratsiyi](https://ua.censor.net.ua/news/420804/nazk_napravylo_do_sudu_6_adminprotokoliv_schodo_nesvoyechasnogo_podannya_edeklaratsiyi).

<sup>42</sup> За результатами аналізу е-деклараций відкрито три кримінальні провадження, два щодо депутатів, одне – щодо судді, – НАБУ // Цензор.Нет [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[https://ua.censor.net.ua/news/415595/za\\_rezultatamy\\_analizu\\_edeklaratsiyi\\_vidkryto\\_try\\_kryminalni\\_provadjennya\\_dva\\_schodo\\_deputativ\\_odne](https://ua.censor.net.ua/news/415595/za_rezultatamy_analizu_edeklaratsiyi_vidkryto_try_kryminalni_provadjennya_dva_schodo_deputativ_odne).

закордонних справ, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство фінансів, Нацрада з питань телебачення і радіомовлення<sup>43</sup>.

Моніторинг порталу «Edata» показав, що і з цим веб-ресурсом виникають питання. Станом на 01.10.2016 р. лише трохи більше 40% розпорядників бюджетних коштів створили на ньому свої кабінети. А серед державних та комунальних підприємств країни ця цифра не перевищує 15%<sup>44</sup>.

Досвід роботи системи електронних петицій в Україні показав, що це важливий та дієвий інструмент взаємодії влади та суспільства. Головна роль таких ініціатив – у створенні суспільної дискусії та в діалозі з владою. Так, за результатами розгляду петиції М. Жернакова щодо оновлення суддівської системи, були ухвалені зміни до Конституції. А от до Верховної Ради України надійшла лише 1 петиція, яка набрала більше 25 тис. голосів. Це петиція Г. Виноградської щодо професійної профтехосвіти<sup>45</sup>.

Втім, механізм використання електронних петицій ще потребує доопрацювання. Так, правозахисник Української Гельсінської спілки з прав людини М. Щербатюк пропонує, щоб петицію, яка отримала понад 25 тис. підписів, розглядала ще й Верховна Рада<sup>46</sup>.

На регіональному рівні петиції також активно використовуються. З моменту заснування порталу «e-dem.in.ua» по жовтень 2016 р. ресурсом почали користуватися 100 місцевих громад, подавши близько 7 тис. звернень. Лідерами серед кількості поданих петицій є Львів, Дніпро та Вінниця<sup>47</sup>.

Зауважимо також, що починаючи із 23.02.2016 р., набув чинності Закон України «Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань» всі рішення місцевих рад, окрім деяких випадків, приймаються відкритим поіменним голосуванням, а результати та протокол сесії ради мають бути оприлюднені в день голосування на офіційному веб-сайті ради<sup>48</sup>. Однак на цей час інформації щодо імплементації нових положень немає.

На виконання Закону України «Про телебачення і радіомовлення» Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення поінформувала, що 52 телерадіоорганізації не виконали (або неналежно виконали) обов'язок щороку подавати інформацію про структуру власності<sup>49</sup>.

01.08.2016 р. в Україні завершився перехід на електронні публічні закупівлі через «ProZorro». Відтепер всі тендери, які перевищують порогові значення, повинні проводитися через цю систему<sup>50</sup>. Всього в результаті торгів за 8 місяців 2016 р. зекономлено 4,2 млрд. грн<sup>51</sup>.

<sup>43</sup> Як органи влади (не) виконали Постанову про відкриті дані. Дослідження «Текстів» (+ІНФОГРАФІКА) // ТЕКСТИ.org.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/68054/Jak\\_organy\\_vlady\\_ne\\_vykonyali\\_Postanovu\\_pro](http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/68054/Jak_organy_vlady_ne_vykonyali_Postanovu_pro).

<sup>44</sup> Портал E-data повноцінно не працює. Що далі? // Цензор.Нет [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ua.censor.net.ua/blogs/4065/portal\\_edata\\_povnotsno\\_ne\\_pratsyu\\_scho\\_dal](http://ua.censor.net.ua/blogs/4065/portal_edata_povnotsno_ne_pratsyu_scho_dal).

<sup>45</sup> А. Торчанська Чи прижився сервіс електронних петицій в Україні? // Громадське радіо [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/programs/kyiv-donbas/chy-pryzhyvsya-servis-elektronnyh-petyciy-v-ukraini>.

<sup>46</sup> С. Закірова. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії // Центр соціальних комунікацій [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukraini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukraini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&Itemid=350).

<sup>47</sup> Електронна демократія в дії // Державне агентство з питань електронного урядування України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dknii.gov.ua/content/elektronna-demokratiya-v-diyi-0>.

<sup>48</sup> Свято наближається! Поіменне голосування, відкриті дані, відкритість публічних коштів! // Громада Приірпіння [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kotsubynske.com.ua/2016/02/08/svyato-nablyzhajetsya-poimenne-holosuvannya-vidkryti-dani-ta-vidkrytist-publichnyh-koshtiv/>.

<sup>49</sup> Нацрада з питань ТБ і радіомовлення оштрафувала телерадіоорганізації, які приховують структуру власності // Центр демократії та верховенства права [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cedem.org.ua/news/natsrada-z-pytan-tb-i-radiomovlennya-oshtrafuvala-teleradioorganizatsiy/>.

<sup>50</sup> ProZorro стала обов'язковою до використання по всій Україні // Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Print?lang=uk-UA&id=f4e0793e-3fa0-4cc4-85d4-a00db98ddb56>.

<sup>51</sup> За рівнем прозорості держзакупівель Херсонщина – середнячок // Обозреватель [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://oboz.ks.ua/economy/za-rivnem-prozorosti-derzhzakupivel-hersonshhina-serednyachok-121428621>.

У листопаді 2016 р. у Верховній Раді України представили електронний реєстр громадських організацій, розроблений для налагодження комунікації між комітетами Верховної Ради та інститутами громадянського суспільства<sup>52</sup>.

Прозорішою також стала діяльність Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку<sup>53</sup>, Національного банку України<sup>54</sup>, Київської міської ради, Київської міської державної адміністрації<sup>55</sup>.

## Судова практика

Аналіз судової практики у сфері доступу до публічної інформації свідчить про те, що кількість звернень щодо захисту своїх прав в Україні у цій галузі суттєво зросла у 2016 р., що означає, що суспільство стало більш свідомо ставитися до цієї проблематики. Так, якщо кількість звернень на теренах усієї країни у 2015 р. дорівнювала 350, то у звітний період їх налічується 507. Тобто майже на 40% більше.

У регіональному розрізі ситуація наступна: лідерами за кількістю прийнятих рішень суду у 2015 р. були Київ (153 рішення), Харківська область (150 рішень) та Львівська область (90 рішень). У 2016 р. продовжує лідирувати столиця (112 рішень) та Київська область (51 рішення), а далі розташувалися Одеса та Харків (по 47 рішень). Беручи до уваги наведені дані, ми можемо зробити висновок про те, що проблемі захисту права на доступ до публічної інформації приділяється все більше уваги в суспільстві. До того ж, спостерігається зростання інтересу на місцевому рівні.

Важливим з погляду зміни вітчизняної судової практики та досвіду захисту права на публічну інформацію, є рішення Європейського суду з прав людини у справі «Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary». Завдяки цьому кейсу ЄСПЛ відповів на питання, чи захищає ст. 10 Європейської конвенції загальне право громадян на доступ до інформації. На думку суду, право на отримання інформації, про яке йдеться у ст. 10, не передбачає загального зобов'язання держави її надавати, однак такий обов'язок може виникнути за певних обставин<sup>56</sup>.

Крім цього відзначимо, що Європейський суд з прав людини прийняв до розгляду та зареєстрував 2 заяви з України. У першому випадку громадська організація ЕГО «Зелений Світ» звернулася із запитом на отримання інформації до Державної фінансової інспекції в Тернопільській області щодо отримання копії акту ревізії фінансово-господарської діяльності державної природоохоронної організації – Національного природного парку «Дністровський каньйон»<sup>57</sup>.

У другому випадку у зв'язку з обмеженням доступу громадської організації до інформації з автобіографій лідерів політичних партій на парламентських виборах 2014 р., до ЄСПЛ поскаржилися представники Інституту Медіа Права<sup>58</sup>.

<sup>52</sup> У Раді представили е-реєстр громадських організацій USAID РАДА // Укрінформ [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2114660-u-radi-predstavili-ereestr-gromadskih-organizacij-usaid-rada.html>.

<sup>53</sup> ЦПФР відкриває доступ до Загальнодоступної інформаційної бази даних про ринок цінних паперів у формі відкритих даних // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу:

[http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249228352&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249228352&cat_id=244277212).

<sup>54</sup> Національний банк підтримує розміщення відкритих даних // Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=29799050](http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=29799050).

<sup>55</sup> Столична влада оприлюднюватиме перелік публічних заходів, які відбуватимуться у приміщенні КМДА // Офіційний інтернет-портал КМДА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://kievcity.gov.ua/news/43028.html>.

<sup>56</sup> В. Володовська. Євросуд визначився, коли захищатиме право на доступ / Віта Володовська // Центр демократії та верховенства права [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://cedem.org.ua/analytics/yevrosud-vyznachyvsia-koly-zahyshhatyme-pravo-na-dostup/>.

<sup>57</sup> О. Степаненко. Дністровський каньйон: Європейський суд захистить право на екологічну інформацію / Олександр Степаненко // Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/dnistrovskiy-kanjon-evropejskiy-sud-zahystyt-pravo-na-ekolohichnu-informatsiyu/>.

<sup>58</sup> Євросуд розгляне справу Інституту Медіа Права щодо доступу до автобіографій політиків // Центр демократії та верховенства права [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cedem.org.ua/news/yevrosud-rozglyane-spravu-institutu-media-prava/>.

## Громадські ініціативи у сфері доступу до публічної інформації

Сфера доступу до публічної інформації та відкритість влади стають дедалі виразнішим об'єктом уваги громадянського суспільства в Україні, про що свідчить поява чи розвиток значної кількості моніторингових проєктів та ІТ-розробок. Так, наприклад, громадські організації «Інститут розвитку регіональної преси» та «Канцелярська сотня» презентували підсумки проєкту «Громадський моніторинг доступу до інформації про власність», у рамках якого досліджувався Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. Одним із параметрів для аналізу була відкритість (повнота) реєстру. Встановлено, що на 79161 запис у реєстрі існує 119 записів, які не містять описової частини об'єкта власності. Такі записи у приблизно рівній кількості зустрічаються у витягах Закарпаття, Запоріжжя, Київської області, Львова та Харкова. Крім усього цього, 13 об'єктів містять відомості про попереднього власника. До того ж, у системі відсутня інформація про виключення об'єкта з реєстру заборон<sup>59</sup>.

У 2016 р. відбувся конкурс міських сервісів на основі відкритих даних «Apps4CitiesChallenge». Одним із фіналістів став сервіс «Відкрита школа». Планується, що завдяки цій розробці процес вибору навчального закладу стане більш зручним та прозорим. Однією з опцій сервісу є можливість перед початком навчального року/кожного семестру отримати дані щодо наповненості шкіл чи класів, що повинно зменшити вірогідність можливих корупційних та маніпуляційних факторів. Також сервіс дає змогу відслідковувати успіхи школи за результатами ЗНО її випускників<sup>60</sup>.

Активісти Центру «Ейдос» спільно з Офісом уповноваженого Верховної Ради України з прав людини презентували методологію моніторингу органів влади, яка має 4 розділи: імплементація необхідних норм для забезпечення доступу до публічної інформації в офіційних документах, якими керуються у своїй роботі органи влади; забезпечення доступу до публічної інформації шляхом виконання інформаційних запитів; забезпечення доступу до публічної інформації через оприлюднення на офіційних сайтах; забезпечення умов, а також безпосереднього доступу до публічної інформації у приміщенні суб'єкта владних повноважень<sup>61</sup>.

Усе більше держустанов України почали використовувати у 2016 р. систему «Відкритий бюджет». У 2015 р. для використання системи на «Відкритому бюджеті» зареєструвалося 47 місцевих рад, з них 11 завантажили бюджетні документи в систему та розмістили модулі на своїх сайтах. Наразі модулі «Відкритого бюджету» можна знайти на сайтах Львівської, Вінницької, Херсонської, Черкаської, Тернопільської та Івано-Франківської міської ради, Львівської обласної ради та ряду малих міст<sup>62</sup>.

Уперше у 2016 р. відбулася Школа з питань дотримання інформаційних прав людини в діяльності Національної поліції України «Відкрита поліція». Участь у Школі взяли працівники підрозділів правового забезпечення Департаменту патрульної поліції та управлінь патрульної поліції у містах, які з'їхалися зі всієї України<sup>63</sup>.

Громадські організації також склали План дій відкритості парламенту, який включає публікацію на сайті депутатських запитів та відповідей на них; розробку механізму публікації депутатських звернень; доповнення картки законопроекту на сайті ВРУ розділом «Проходження»; виділення спеціальних місць

<sup>59</sup> Презентація проєкту «Громадський моніторинг доступу до інформації про власність» // Громадські організації «Інститут розвитку регіональної преси» та «Канцелярська сотня» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/irrp/ss-66470294>.

<sup>60</sup> «Завдяки нашому сервісу вибір школи стане зручним», – співавторки проєкту «Відкрита школа» // Сайт проєкту «Дані міст/Apps4Cities» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://danimist.org.ua/uk/news/zavdyaky-nashomu-servisuvybirvuzu-stane-zruchnym-spivavtorky-proektu-vidkryta-shkola>.

<sup>61</sup> Як чиновники виконують Закон про доступ публічної інформації – методологія // Громадський простір [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.prostir.ua/?library=metodolohiya-yak-chynovnyky-vykonuyut-zakon-pro-dostup>.

<sup>62</sup> Інтерактивна система візуалізації «Відкритий бюджет» // Портал «Ейдос» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eidos.org.ua/interaktyvna-systema-vizualizatsiji-vidkrytyj-byudzheth/>.

<sup>63</sup> Гончарук Т. Відбулась перша Школа з питань дотримання інформаційних прав людини «Відкрита поліція» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://police-access.info/2016/06/vidbulas-persha-shkola-z-pytan-dotrymannya-informatsijnyh-prav-lyudyny-vidkryta-politsiya/>.

у ВРУ для роботи запитувачів з документами; створення окремого Порталу відкритих даних Верховної Ради України; створення додаткових ресурсів для ознайомлення з роботою народних депутатів, законодавчого процесу та мобільного додатку «Zakonproekt»<sup>64</sup>.

### Плани на 2017 рік

За словами представника Уповноваженого з прав людини – начальника управління з питань підготовки конституційних подань та дотримання права на доступ до публічної інформації І. Кушнір, пріоритетом Офісу Омбудсмана у сфері доступу до публічної інформації на 2017 р. будуть зміни до законодавства з акцентом на посилення контролю за виконанням закону, а отже, – повноважень Офісу Омбудсмана, делегування функцій складання адміністративних протоколів представникам громадянського суспільства»<sup>65</sup>.

Широке використання методології моніторингу органів влади, розробленої спільно з Центром «Ейдос» – це один із основних напрямів діяльності Офісу Омбудсмана на 2017 р. Адже збір інформації за цією методологією в майбутньому дозволить створити рейтинг розпорядників інформації. А це, своєю чергою, допоможе впливати на держоргани та змушувати їх відкривати інформацію<sup>66</sup>.

### Висновки та рекомендації

Аналіз ситуації з дотриманням в Україні права на доступ до публічної інформації у 2016 р. дає змогу зробити низку висновків.

На цей час дійсно багато уваги приділяється відстеженню дій влади стосовно дотримання нею права на доступ до публічної інформації. Громадські організації регулярно оприлюднюють різного роду рейтинги та вираховують індекси прозорості, визначаючи найуспішніші установи за обраними критеріями. Оцінюється інформаційна відкритість, прозорість бюджету центральних та місцевих органів влади, визначається відсоток використання системи закупівель «ProZorro».

Аналіз виконання Рамкових документів у сфері доступу до публічної інформації, а також міжнародних та внутрішньодержавних рейтингів України дає підстави для таких висновків. По-перше, влада певною мірою пристосувалася до виконання формальних вимог публічності. По-друге, затримка з розробкою, відтермінування впровадження та низький відсоток їх імплементації свідчить про те, що розпорядники інформації значною мірою зберегли байдужість, а подекуди й негативне ставлення до необхідності дотримуватися прав людини у повсякденній діяльності.

Водночас, судова практика щодо дотримання права на публічну інформацію показує позитивні тенденції у розумінні пересічними громадянами власних можливостей користуватися своїми правами. В цьому легко переконатися, звернувши увагу на те, що кількість рішень, прийнятих судами на предмет дотримання права на отримання публічної інформації у 2016 р., на 40% більша ніж у попередньому році. Хоча, звісно, значна частина цих справ ініційовані представниками ЗМІ чи громадських організацій.

На нашу думку, для того, щоб доступ до публічної інформації в Україні надавався надалі ефективніше, необхідно вжити певних заходів. По-перше, шляхом проведення інформаційно-роз'яснювальної

<sup>64</sup> Парламент відкритий: як скористатись можливістю? // Демократичне врядування, права людини і розвиток громадянського суспільства / Портал практик [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dhrp.org.ua/uk/news/1315-20160714-ua>.

<sup>65</sup> Офіс Омбудсмана: Пріоритет у сфері доступу – зміна законодавства // Доступ до правди [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/ofis-ombudsmaha-priorityet-u-sferi-dostupu-zmina-zakonodavstva>.

<sup>66</sup> Як чиновники виконують Закон про доступ публічної інформації – методологія // Громадський простір [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.prostir.ua/?library=metodolohiya-yak-chynovnyky-vykonuyut-zakon-pro-dostup>.



роботи варто збільшити критичну масу пересічних громадян, які сприймають доступ як дієвий спосіб захистити свої права та законні інтереси. По-друге, необхідно максимально сприяти поширенню практики Європейського суду з прав людини та інших міжнародних інституцій у контексті виконання вітчизняного законодавства. По-третє, потрібно провести облік тем, щодо яких запити на отримання публічної інформації найчастіше відхиляються. Це дасть змогу більш цілеспрямовано проводити роз'яснювальну роботу серед розпорядників інформації й запитувачів, ефективніше реагувати на потреби суспільства. По-четверте, важливо продовжити роботу з представниками влади, відповідальними за реагування на запити, у контексті покращення виконавської дисципліни (що, звичайно, охоплює низку дотичних питань, у тому числі й електронного документообігу), і розповсюдження сучасних підходів до документотворчої практики.



**Ірина Петрова,**  
кандидат політичних наук, експерт-аналітик у галузі виборчих процесів Інституту досліджень суспільства «Кронос». Авторка понад 20 наукових статей

## ДОТРИМАННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ В УКРАЇНІ У 2016 РОЦІ

### 1. Огляд законодавства

Незважаючи на те, що у 2016 р. не відбулося фундаментальних змін у законодавстві, яке регулює реалізацію виборчих прав громадян України, все ж таки деякі незначні за формою, але суттєві за змістом поправки були прийняті. Ідеться, звичайно ж, про прийняття 16 лютого законопроекту 3700 «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку у багатомандатному окрузі)»<sup>1</sup>. В українських мас-медіа Закон дістав назву «закон про партійну диктатуру». Його суть викладена в таких положеннях:

«У разі прийняття партією рішення, передбаченого частиною третьою статті 105 цього Закону щодо кандидата у депутати до прийняття рішення Центральною виборчою комісією про визнання його обраним, Центральна виборча комісія приймає рішення про виключення зазначеного у рішенні кандидата у депутати з виборчого списку партії. <...>

Партія, яка висувала кандидатів у депутати, включених до її виборчого списку, що взяла участь у розподілі депутатських мандатів, може прийняти рішення про виключення кандидата в депутати, який за підсумками результатів виборів згідно з частиною десятою статті 98 цього Закону вважається необраним, зі свого виборчого списку у будь-який час після дня виборів до прийняття рішення Центральною виборчою комісією про визнання його обраним. Таке рішення приймається відповідно до статуту партії з'їздом (зборами, конференцією) партії, який може бути проведений тільки після складення присяги депутатами, обраними на чергових або позачергових виборах. Витяг із протоколу з'їзду (зборів, конференції) партії, підписаний головою, та рішення, підписане керівником і скріплене печаткою партії, не пізніше як на п'ятий день із дня прийняття рішення передаються до Центральної виборчої комісії. На підставі цих документів Центральна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день із дня їх отримання приймає рішення про виключення зазначеного у рішенні кандидата в депутати з виборчого списку партії»<sup>2</sup>.

Прийняті поправки викликали широкий резонанс в українському суспільстві загалом і серед правників зокрема. Адже, незважаючи на аргументацію авторів про те, що зміни покликані запобігати міжфракційній міграції

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку у багатомандатному окрузі) від 16.02.2106 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57526](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57526).

<sup>2</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1006-19/paran2#n2>.

обраних за партійними списками народних депутатів, експерти та правозахисники<sup>3</sup> побачили в ньому радше небезпеку партійної диктатури та порушення виборчих прав громадян.

Справді, такі норми передбачають цілковиту відсутність у народного депутата власної позиції щодо будь-якого обговорюваного в парламенті питання, адже його незгода з позицією фракції може призвести до виключення з партії та позбавлення мандату. Крім того, порушується його пасивне виборче право, адже незважаючи на те, що кандидат обраний виборцями, він може бути виключений з виборчого списку партії рішенням її з'їзду. До речі, не варто забувати про те, що передумови, механізми та процедура прийняття такого рішення на з'їзді партії не регламентовані, тобто причини виключення з виборчого списку можуть мати абсолютно довільний характер та широке трактування.

Ще одним суттєвим, на нашу думку, моментом є порушення згаданим Законом активних виборчих прав громадян, а саме права обирати своїх представників. Зрозуміло, що «відкориговані» після виборів партійні списки спотворюють відображення вільного волевиявлення громадян, підриваючи саму суть демократичної системи.

Сумнівним з погляду законності є і те, що новоприйняті положення можуть бути застосовані до вже обраних за законодавством 2014 року народних депутатів та членів виборчих партійних списків. Це безперечно порушує принцип незворотності закону.

Уже влітку свою негативну оцінку закону офіційно надала міжнародна спільнота, а саме Парламентська асамблея Ради Європи та Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)<sup>4</sup>. Так, у звіті Венеціанської комісії йдеться про те, що ухвалені зміни вводять імперативний мандат для потенційних членів парламенту, що «неприйнятно для сучасної демократії». «Повноваження політичних партій після того, як вибори вже відбулися, виключати зі своїх списків кандидатів, які «вважаються необраними», але зберігають потенціал бути обраними, у світлі європейських стандартів мають бути скасовані», – зазначено у рішенні<sup>5</sup>.

Незважаючи на суспільний резонанс, такі неоднозначні та дискусійні норми закону вже неодноразово застосовувалися протягом цього року. Центральна виборча комісія виключила з виборчого списку партії «Блок Петра Порошенка» 13 кандидатів у народні депутати у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на виборах 26 жовтня 2014 року відповідно до рішення з'їзду партії, 9 кандидатів у депутати Верховної Ради зі списку Радикальної партії Олега Ляшка, 11 кандидатів з виборчого списку партії «Об'єднання «САМОПОМІЧ», та позбавила мандатів двох колишніх членів фракції «Блоку Петра Порошенка» Миколу Томенка та Єгора Фірсова після відповідного рішення політичної партії<sup>6</sup>.

Варто зауважити, що хоча прийнятий законопроект уже почав застосовуватися в українському політико-правовому полі, він не отримав легітимізації в суспільстві. Вагомим свідченням цього є подання

<sup>3</sup> Закон про виключення кандидатів із виборчих списків загрожує конституційним засадам виборчого процесу і має бути скасований // Громадянська мережа ОПОРА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.opora.org/vybory/42020-zakon-pro-vykliuchennia-kandydativ-iz-vyborchikh-spyskiv-zahrozhuie-konstytutsiinym-zasadam-vyborchoho-protsetu-i-maie-buty-skasovanyi>  
КВУ: дозвіл чистити виборчі списки – спроба узурпації влади // Deutsche Welle [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.dw.com/uk/кву-дозвіл-чистити-виборчі-списки-спроба-узурпації-влади/a-19053713](http://www.dw.com/uk/кву-дозвіл-чистити-виборчі-списки-спроба-узурпації-влади/a-19053713).

<sup>4</sup> Венеціанська комісія оприлюднила рішення по закону про «партійну диктатуру» // Українська правда. Європейська правда [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.eurointegration.com.ua/news/2016/06/14/7050744/](http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/06/14/7050744/)

ПАРЕ критикує закон про «партійну диктатуру» // Deutsche Welle [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.dw.com/uk/паре-критикує-закон-про-партійну-диктатуру/a-19115334](http://www.dw.com/uk/паре-критикує-закон-про-партійну-диктатуру/a-19115334).

<sup>5</sup> CDL-AD (2016)018-e Ukraine – Opinion on the Amendments to the Law on elections regarding the exclusion of candidates from party lists adopted by the Council of Democratic Elections at its 55th meeting (Venice, 9 June 2016) and by the Venice Commission at its 107th Plenary session (Venice, 10-11 June 2016) // Council of Europe [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)018-e).

<sup>6</sup> Офіційний веб-сервер Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/news/>.

49 народних депутатів до Конституційного суду України щодо відповідності прийнятих положень Конституції України, розгляд якого розпочався 3 листопада<sup>7</sup>. Отже, найближчим часом вирішиться питання щодо правомірності його впровадження.

## 2. Порухення виборчих прав громадян під час виборчого процесу

У 2016 році було проведено 2 виборчі кампанії: довибори до Верховної ради на кількох мажоритарних округах і вибори до органів місцевого самоврядування новоутворених об'єднаних територіальних громад.

### 2.1. Проміжні вибори народних депутатів

Так, 17 липня відбулися проміжні вибори народних депутатів України в одномандатних виборчих округах №23, №27, №85, №114, №151, №183, №206. Українські ЗМІ, політичні оглядачі, громадські активісти та експерти уважно слідкували за перебігом виборчого процесу та його результатами. І хоч досить цікавим з погляду політичної кон'юнктури виявився фінальний розподіл мандатів, ми розглянемо ті проблемні моменти під час виборів, які спонукають говорити про порушення виборчих прав громадян і вплинули на процес їхнього вільного волевиявлення.

Експерти Громадянської мережі «ОПОРА»<sup>8</sup> ретельно фіксували порушення, що допускалися на всіх виборчих округах під час виборчого процесу, тому пропонується звернутися до їхніх даних у дещо узагальненому варіанті.

Отже, під час досліджуваного виборчого процесу були допущені стандартні для України порушення виборчих прав громадян, серед яких найбільш кричущими залишаються підкуп виборців, дочасна агітація та агітація у день виборів, неналежне фінансування виборчої кампанії та звітування про втрати, голосування за чужими документами тощо.

### 2.2. Перші місцеві вибори в об'єднаних територіальних громадах 11 та 18 грудня 2016 року

Особливістю цієї виборчої кампанії стало не тільки те, що об'єднані територіальні громади вперше вибирали органи місцевого самоврядування, але й дуже низький інтерес до них українського суспільства, політичних партій та мас-медіа. Громадська мережа «ОПОРА» традиційно докладно та скрупульозно відслідковувала особливості всіх етапів виборчого процесу, фіксуючи і грубі порушення виборчого законодавства, і незначні відхилення у його втіленні<sup>9</sup>. Такий ґрунтовний моніторинг «ОПОРИ» дає нам змогу узагальнено розглянути основні моменти недотримання виборчих прав громадян.

Передусім, громади пройшли довгий шлях до об'єднання, а в деяких випадках сумніви щодо його доцільності призвели до припинення виборчого процесу (Річківська сільська ОТГ) та до масових протестів (села Постольне, Антонівка, Ольгівка). Прогнозованою стала і проблема утворення виборчих округів та забезпечення приблизно рівної кількості виборців, внаслідок чого виникла необхідність скасування їх «нарізки» у деяких епізодах у судовому порядку.

<sup>7</sup> Конституційне подання народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 105, частини дев'ятої статті 61 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року №4061-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ccu.gov.ua:8080//doccatalog/document?id=305564>.

<sup>8</sup> Проміжні вибори до Верховної Ради 2016 // Громадянська мережа ОПОРА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.oporaua.org/vybory/promizhni-vybory-do-verkhovnoi-rady-2016-roku>.

<sup>9</sup> Перші вибори в об'єднаних громадах 2016 // Громадянська мережа ОПОРА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.oporaua.org/vybory/pershi-vybory-v-obiednanykh-hromadakh-2016>.

Табл. №1. Порушення виборчого законодавства під час проміжних виборів до ВР

Етап виборчого процесу	Характер порушення	Округи, приклади
Ресстрація кандидатів	Суттєвих порушень виборчого законодавства не виявлено, але зберігається ресстрація великої кількості кандидатів-двійників та організована ресстрація одних кандидатів в інтересах інших. Ці прояви, як мінімум, свідчать про необхідність перегляду законодавства у частині утворення ДВК, яке дозволяє збереження представництва в цих комісіях кандидатів, які пізніше відмовилися від балотування	№27, №183, №206
Передвиборча кампанія, агітаційний процес	1. Передчасна агітаційна кампанія. Зафіксовано цілу низку випадків здійснення кандидатами до моменту їх офіційної ресстрації діяльності, яка за формами та способами була аналогічною до законодавчого визначення передвиборчої агітації. В цьому контексті постає питання дієвого контролю за фінансуванням виборчої кампанії, зокрема, витрати, які фактично були здійснені кандидатами до їх офіційної ресстрації, не будуть відображені у проміжних та остаточних фінансових звітах. Дочасні агітаційні кампанії включаючи реалізацію соціальних та благодійних заходів, розміщення зовнішньої реклами та іміджевих матеріалів у ЗМІ, проведення зустрічей із виборцями	Ричкова, Тигова, Більчан, Краснов (ОВО № 27); Ольшанський, Богдан, Ляшко (ОВО № 151); Путілов, Одарченко (ОВО №183); Микитась, Блауш, Власенко (ОВО № 206 )
	2. Розповсюдження друкованих матеріалів без вихідних даних	Ляшко, Богдан, Близнюк, (ОВО №151); Ричкова, Тигов, Денисенко, Більчан (ОВО №27); Микитась, Гавєвська, Блауш (ОВО №206)
	3. Масове ігнорування суб'єктами виборчого процесу правил благоустрою населених пунктів під час поширення друкованих матеріалів агітації.	
	4. Цілеспрямована діяльність кандидатів, що містить ознаки непрямого підкупу виборців. Кандидати свідомо та методично вдаються до використання благодійних фондів для ведення прихованої агітаційної діяльності і здійснюють передвиборчу агітацію, що супроводжується безкоштовним роздаванням виборцям товарів і послуг	Констанкевич (ОВО №23); Путілов, Одарченко (ОВО №183); Березяньський, Богдан, Ляшко, Рябоконт та Манько (ОВО №151); Шевченко (ОВО №85)
	5. Випадки зловживання адміністративним ресурсом не мають масового характеру, однак є факти участі посадових осіб в агітаційних заходах кандидатів, а також використання державних та муніципальних бюджетних ресурсів у інтересах окремих суб'єктів виборчого процесу	ОВО №23, №183, №151
	6. Ознаки грошового підкупу виборців – проведення платних соціологічних з роздаванням агітації, збір особистих даних з обіцяшкою заплатити	ОВО №114, №206, №183, №151
7. Перешкоджання в діяльності кандидата у народні депутати, погрози життю та здоров'ю, пошкодження майна тощо	ОВО №27, №114, №151, №183	
8. Поодинокі випадки перешкоджання діяльності офіційних спостерігатів або незабезпечення належних умов для неї	ОВО №206, №151	
9. Розповсюдження недостовірної інформації про кандидатів та застосування технологій «чорного PR»	ОВО №23 проти Кирич, ОВО №2, №85, №206	



Етап виборчого процесу	Характер порушення	Округи, приклади
	10. Організаційні проблеми в роботі ОВК та ДВК, випадки недотримання законодавства відповідними комісіями. Серед таких проблем і невчасний початок роботи, і втручання у діяльність сторонніх осіб, і наявність осіб, включених до складу декількох комісій дільничного рівня одночасно, а також громадян, які не давали згоди виконувати відповідні повноваження	ОВО №23 (Волинська обл.), ОВО №27 (м. Дніпро) та №85 (Івано-Франківська обл.), ОВО №206 (м. Чернігів), ОВО №114 (Луганська обл.)
	11. Несподання проміжних фінансових звітів, недостовірність відображених у них даних та непалежний їх розгляд. У більшості випадків ОВК поставилися до прийняття і затвердження проміжних фінансових звітів абсолютно формально – без їх належного розгляду та аналізу. Комісії не звертали уваги на відсутність певних додатків; розбіжності між різними пунктами звіту та додатками до них; невідповідність вказаних кандидатом витрат на агітацію з реальними витратами.	Найгірша ситуація в окрузі №114 Луганської області, де лише 14% кандидатів подали звіт). ОВК №183 (Херсонська область) прийняла всі подані звіти, включно з тими, які надійшли без електронних файлів або нестановленої форми
	12. Суміжним порушенням, пов'язаним з несподанням кандидатами до комісії проміжних фінансових звітів, є ігнорування норми Закону (ч.1 ст.48) про необхідність створення виборчих фондів. У більшості випадків кандидати, які не подали проміжних фінансових звітів, так само не інформували комісії про відкриття рахунку фонду	14 липня ЦВК оголосила попередження низці кандидатів у народні депутати, оскільки вони не відкрили рахунків виборчих фондів у встановлені терміни. Загалом попередження отримали 225 кандидатів із 371
День виборів, голосування, підрахунок голосів	1. Посудинок випадки видачі бюлетенів без пред'явлення належних документів	ДВК №530455, №530706, №530466 тощо
	2. Фотографування виборцями бюлетенів та недодержання таємниці голосування	У Дніпрі (ОВО №27) №121168 і №121465
	3. Спроби випесення бюлетенів за межі виборчої дільниці	ДВК №121180 і №121201
	4. Організований підвіз виборців	ДВК №121299 (ОВО №27)
	5. Присутність у приміщенні для голосування сторонніх осіб	ДВК №740683 та №740682
	6. Завчасне заповнення та підписання протоколів про підрахунок голосів	№740882 та №740694 (спеціальниця, смт Рішки, центральна районна лікарня

Достатньо поширеним порушенням стало й невчасне оприлюднення постанов ТВК або ненадання доступу до рішень комісій для спостерігачів. Крім того, практикувалося неоднакове застосування законодавчих обмежень щодо висування кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости (висування більше ніж до однієї ради певного рівня, одночасне висування у декількох одномандатних округах, балотування від різних партій). У цьому контексті необхідно зазначити, що рішення ТВК, які ухвалювалися на підставі інформації ЦВК про ймовірні порушення кандидатами обмежень щодо висування, ставали предметом розгляду судами.

Позитивною ознакою перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах експерти «ОПОРИ» називають відсутність масових випадків відмови в реєстрації кандидатів та спричинених цим конфліктів.

Найчастішим порушенням на перших місцевих виборах 18 грудня до дня голосування стало недотримання кандидатами та місцевими організаціями політичних партій правил ведення передвиборчої агітації. Зокрема порушувалися обмеження щодо поширення друкованих матеріалів передвиборчої агітації без вихідних даних, розміщення агітації у заборонених законом місцях тощо.

Під час всіх виборчих процесів періоду незалежної України спостерігалось використання кандидатами (чинними посадовцями органів місцевого самоврядування) офіційних заходів, місцевих програм розвитку, соціальних акцій та звітування за досягнення у розвитку територіальних громад за попередній термін повноважень для привертання уваги виборців, що створювало передумови для порушення принципу рівності можливостей для учасників виборчих перегонів. Не стали приємним винятком і досліджувані вибори. Крім того, частина кандидатів напередодні своєї офіційної реєстрації проявляла активність, яка мала ознаки матеріального мотивування виборців. Значна частина місцевих організацій політичних партій та кандидатів не мали виборчих фондів. Натомість вимоги щодо проміжного звітування за використання коштів з виборчих фондів, які, втім, були відкриті учасниками виборів, масово ігнорувалися.

Перші місцеві вибори в об'єднаних територіальних громадах у грудні 2016 року, на думку експертів «ОПОРИ», відбулись із дотриманням законодавства України та міжнародних стандартів виборів, а передвиборчі кампанії, як правило, відповідали засадам конкурентності та змагальності. Зафіксовані спостерігачами порушення у більшості громад не мали організованого та системного характеру, хоча у деяких із них виборчий процес не повною мірою відповідав належним стандартам та вимогам законодавства.

Водночас було виявлено низку суттєвих порушень під час проведення голосування та підрахунку голосів на виборчих дільницях. Найпоширенішими проблемами стало недотримання частиною членів ДВК порядку видачі виборчих бюлетенів, порушення в обладнанні приміщень для голосування, розповсюдження агітаційних матеріалів безпосередньо в день голосування, присутність сторонніх осіб на виборчих дільницях. У поодиноких випадках члени виборчих комісій порушували права офіційних спостерігачів, створюючи для них труднощі у вільному доступі на підготовчі засідання ДВК або у приміщенні для голосування. Загалом за результатами зафіксованих правопорушень під час голосування було складено близько 37 актів, подані скарги до дільничних комісій та заяви до правоохоронних органів.

Зважаючи на викладене, можна констатувати, що перші місцеві вибори в об'єднаних територіальних громадах 11 та 18 грудня 2016 року характеризувалися низькою інтенсивністю передвиборчих агітаційних кампаній та відсутністю гострих політичних протистоянь. Українські ЗМІ мляво освітлювали перебіг виборчої кампанії, а залучення загальнонаціональних чи регіональних політиків до передвиборчої агітації був мінімальним. Варто зауважити й низьку поінформованість виборців про перебіг кампанії, висунутих кандидатів і навіть уже обраних.

### 3. Покарання за порушення виборчого законодавства

Українським важливим для розуміння ситуації щодо захисту виборчих прав громадян в Україні у 2016 році є з'ясування заходів, застосованих для покарання винних у порушенні виборчих прав на місцевих виборах 2015 року. Адже найдієвіше та найефективніше забезпечення принципу невідворотності покарання за злочини проти порушення виборчих прав громадян дає змогу говорити про формування правової держави.

Так, за даними ГО «ОПОРА»<sup>10, 11</sup>, на яких ґрунтується наш огляд, на чергових місцевих виборах в Україні було розпочато 422 кримінальних провадження за статтями 157 – 160 Кримінального кодексу України (ККУ). Найбільше досудових розслідувань стосувалися підкупу виборців – 159, розслідувань за статтею 160 Кодексу та випадків перешкоджання виборчому праву громадян, роботі виборчої комісії та офіційного спостерігача – 97 розслідувань (стаття 157). На жаль, слідчими було прийнято

<sup>10</sup> Дайджест №3. Відповідальність за виборчі злочини на чергових місцевих виборах – 2015: рішення судів України // Громадянська мережа ОПОРА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.oporaua.org/vybory/zvity/43318-vidpovidalnist-za-vyborchi-zlochyny-na-cherhoviykh-mistsevykh-vyborakh-2015-rishennia-sudiv-ukrainy>.

<sup>11</sup> Попередні результати моніторингу розслідування виборчих злочинів, здійснених на чергових місцевих виборах в Україні 2015 року (вересень 2016 року) // Громадянська мережа ОПОРА [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.oporaua.org/vybory/zvity/43229-poperedni-rezultaty-monitorynhu-rozsliduvannia-vyborykh-zlochyniv-zdiisnennykh-na-cherhoviykh-mistsevykh-vyborakh-v-ukraini-2015-roku-veresen-2016-roku>.

рішення закрити 272 кримінальні провадження, що становить майже 65%, і лише 66 завершилися направленням до суду обвинувальних актів, а 84 досі розслідуються.

Як і очікувалося, найбільша кількість кримінальних справ (159) – за ст. 160 ККУ, якою встановлюється відповідальність за підкуп виборця/учасника референдуму. За такий злочин для виборця передбачено покарання у вигляді штрафу від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправних робіт на строк до 2 років, або обмеження волі на той самий строк. Натомість особам, які займаються підкупом виборців, загрожує обмеження або позбавлення волі на строк до 3 років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

На другому місці за кількістю досудових розслідувань – ст. 157 ККУ (97 справ), яка включає широкий спектр випадків перешкоджання здійсненню виборчого права, роботі виборчої комісії чи діяльності офіційного спостерігача (у тому числі, втручання службової особи в діяльність виборчої комісії). У випадку втручання службової особи з використанням службового становища у здійсненні повноважень виборчою комісією, стаття може передбачати відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від 5 до 10 років з позбавленням права обіймати певні посади на строк від 2 до 3 років.

І третє місце в цьому переліку злочинів проти виборчих прав посідають порушення ст. 158-1 (78) та ст. 158 (71). Ст. 158-1 стосується незаконного використання виборчого бюлетеня, голосування виборця, учасника референдуму більше ніж один раз, за що у випадку повторного скоєння цих правопорушень або за попередньою змовою групою осіб, кандидатом, членом виборчої комісії покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 5 до 7 років із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 2 до 3 років.

Водночас стаття 158 ККУ встановлює відповідальність за надання неправдивих відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або фальсифікацію виборчих документів, підсумків голосування або відомостей Державного реєстру виборців. Найсуворіше покарання за цією статтею передбачає позбавлення волі на строк від 7 до 10 років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 2 до 3 років<sup>12</sup>.

З усієї сукупності переданих до суду справ станом на 01.10.2016 судами України ухвалено 63 рішення щодо кримінальних проваджень, розпочатих на чергових місцевих виборах 2015 року. Винними у скоєнні злочинів проти виборчих прав громадян було визнано 69 осіб, з яких 44 – за злочини, передбачені ст. 158-1 ККУ (незаконне отримання та неправомірне використання виборчого бюлетеня). Важливим у цьому контексті є те, що 8 членів ДВК було засуджено за незаконну видачу бюлетенів особам, які не мали права голосувати.

Прикрим видається той факт, що покараними за найбільш розповсюджений та наймасовіший на виборах злочин – підкуп виборця – виявилися 19 осіб, з яких 13 погодились на отримання грошей в обмін на голос, 5 пропонували неправомірну винагороду, і лише 1 кандидат на місцевих виборах – за підготовку чи здійснення підкупу виборців. Поодинокими були рішення судів щодо злочинів, за які встановлена відповідальність у ст. 157, 158, 158-2 ККУ – 1, 2, 2 особи відповідно.

Цікаво, що з 69 винних у злочинах проти виборчих прав громадян 42 особи були виборцями, 17 – членами ДВК. Враховуючи різні обставини скоєння злочинів проти виборчих прав громадян, наявність статусу виборця, члена виборчої комісії чи кандидата, пом'якшувальних обставин, неоднакову тяжкість протиправних дій, для 69 осіб було встановлено різні міри покарання. Так, 36 особам із 69 призначено покарання у вигляді штрафу. Натомість 18 громадян було засуджено до позбавлення волі строком на 5 років, аналогічне покарання, але строком на 3 роки, було застосовано до 6 осіб. 9 із 69 осіб було засуджено до обмеження волі строком від 1 до 3 років.

<sup>12</sup> Кримінальний кодекс України // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

Із 36 осіб, визнаних винними, яким було призначено покарання у вигляді штрафу, 31 особа заплатила від 510 до 2000 грн. Для 3 громадян штраф складав від 2 000 до 3 400 грн. Водночас 2 особи були покарані штрафом у розмірі 8 500 грн. Випробування з іспитивим строком на 1 рік було призначено 24 особам, 9 осіб отримали іспитивий строк від більше 1 року до 3 років. Виходить, жодна особа не відбуває основного покарання (позбавлення або обмеження волі). Суди активно застосовували як додаткове покарання позбавлення права займати посади у виборчих комісіях або займатися діяльністю, пов'язаною з виборчим процесом (від 1 до 3 років). Лише в одному випадку суд встановив заборону на зайняття посади в органах виконавчої влади строком на 1 рік.

## Висновки та рекомендації

Розглянувши ситуацію з дотриманням виборчих прав в Україні у 2016 році, ми можемо констатувати відсутність суттєвого прогресу в порівнянні з попереднім періодом. Як і раніше, спостерігаються грубі порушення виборчого законодавства під час проведення виборів, серед яких найвагомішими залишаються підкуп виборців, голосування за чужими документами, переписування протоколів та застосування адміністративного ресурсу. На жаль, у цьому році українські законотворці легалізували ще один спосіб порушити право вільно обирати та бути обраним – прийнято закон, який дозволяє коригувати передвиборчі списки вже після виборів. На нашу думку, ця правова норма безперечно повинна бути скасована як така, що нівелює саму ідею невідворотності впровадження результатів волевиявлення громадян.

Крім того, фактором, що стимулює недобросовісних громадян і надалі порушувати виборче законодавство, є низька імовірність притягнення до відповідальності за подібні злочини. Адже серед 422 розпочатих кримінальних проваджень на чергових місцевих виборах було притягнуто до відповідальності лише 69 осіб. Варто цілком погодитися з експертами «ОПОРИ», що така тенденція демонструє і недоліки в діяльності правоохоронних органів, і недостатньо якісне законодавче регулювання окремих аспектів виборчого процесу, складність доведення окремих видів злочинів проти виборчих прав громадян. Справді, робота сучасних правоохоронних та судових органів не забезпечує дотримання принципу невідворотності покарання для кандидатів, які вдаються до масових порушень законодавства, особливо в аспекті підкупу виборців. Трохи краще складається ситуація з доказовою базою щодо членів виборчих комісій, які допускають порушення виборчого законодавства (незаконна видача бюлетенів, переписування протоколів). Малоефективною залишається система покарання виборців, які голосують за винагороду.

Враховуючи всі ці чинники, варто рекомендувати посилити відповідальність за порушення виборчого законодавства, передбачивши відповідальність за деякі з них (підкуп виборців, недотримання правил фінансування партій, зловживання під час підрахунку голосів та підробка протоколів) на рівні тяжких злочинів. Крім того, необхідно інтенсифікувати інформаційну кампанію для виборців про їхні права, обов'язки та відповідальність. Українцям необхідним є і розширення повноважень, збільшення фінансування та збільшення чисельності (можливо, за рахунок підсилення тільки на виборчий період) підрозділів, покликаних розслідувати порушення під час виборів. Судова гілка влади, ухвалюючи вирок, має враховувати не тільки визнання провини та бажання укласти угоду зі слідством з умовним покаранням, але й оцінювати суспільну шкоду, і схилитися до суворішого рішення. Така практика суттєво вплинула б на думку громадян щодо можливих порушень виборчих прав, переконавши їх відмовитися від подібних вчинків.





**Блага Алла,**  
доктор юридичних  
наук, аналітик УГСПЛ,  
національний тренер  
з протидії насильству  
в сім'ї



**Уварова Олена,**  
кандидат юридичних  
наук, викладач кафедри  
теорії держави і права  
Національного  
юридичного  
університету імені  
Ярослава Мудрого,  
національний  
консультант Ради  
Європи в проекті  
«Доступ жінок до  
правосуддя в Україні»,  
член редакційної колегії  
журналу «Філософія  
права і загальна  
теорія права»

## ПРАВА ЖІНОК<sup>1</sup>

Загалом 2016 рік був досить багатим як на яскраві, так і на майже буденні події у сфері дотримання прав жінок, які проявили як передові підходи до проблеми прав жінок, так і архаїчні погляди на ґендерне питання. Серед таких подій назвемо: проведення Інститутом масової інформації ґендерного моніторингу регіональних друкованих та он-лайн ЗМІ; флешмоб громадської активістки Анастасії Мельниченко #яНебоюсьСказати; діяльність Всеукраїнської мережі осередків ґендерної освіти, у яку об'єднані більше 30 вишів у різних регіонах; започаткування ґендерної експертизи шкільних підручників та блокування МОН курсу «Сімейні цінності», яке було викликане соціальним резонансом внаслідок невідповідності змісту навчальних матеріалів цього курсу Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Надзвичайно цікавою подією стала презентація Центром Разумкова великого дослідження «ґендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України». Його автори дійшли висновків про:

- необхідність переходу від ототожнення сімейної політики із політикою підвищення народжуваності до заходів щодо створення сприятливих умов функціонування та життєдіяльності для всіх типів сімей (повних, неповних, багатодітних тощо) з метою забезпечення виконання сім'ями виховної функції та підтримки збереження і розвитку якісного людського капіталу;

- існування певних перепон для забезпечення на практиці ґендерної рівності в українському суспільстві: (а) браку політичної волі щодо реалізації ґендерних перетворень; (б) відсутності стратегічного бачення переваг ґендерної політики; (в) переоцінки ролі програм соціально-економічного розвитку та галузевих програм у зменшенні ґендерних дисбалансів; (г) декларативності і неузгодженості норм законодавства;

- необхідність усвідомлення ідеї ґендерної рівності всією спільнотою, без чого усі кроки на її утвердження матимуть характер тимчасових кампаній та формальних реакцій на вимоги міжнародних інституцій<sup>2</sup>.

Наразі доводиться констатувати, що діючі механізми забезпечення рівності жінок і чоловіків в Україні протягом 2016 року залишились недосконалими. Так, хоча у нашій державі й було прийнято низку нормативно-правових актів і заплановано проведення цілого ряду заходів, спрямованих на захист прав жінок, проте значна частина їх залишилась нереалізованою у повній мірі, а розроблені проекти законодавчих актів так і не були прийняті. Наприклад, за результатами здійсненого неурядовими організаціями та експертами моніторингу імплементації *Національної стратегії у сфері прав людини* з 31 пункту, що стосується прав жінок, передбачених до виконання

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції.

<sup>2</sup> ґендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України. – Київ, Видавництво «Заповіт». – 2016, 244 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.razumkov.org.ua/upload/Gender-FINAL-S.pdf>.



у 2016 році, тільки 8 (або 26%) були виконані, ще 5 (16%) – виконані частково. Не виконаною залишилась більша частина заходів – 18 (або 58%)<sup>3</sup>. У 2016 році закінчився термін дії *Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків*, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2013 р. № 717. І хоча у цій постанові передбачена необхідність звітувати про стан виконання Програми кожні півроку, на сайті Міністерства соціальної політики України останній звіт датується 2014 роком<sup>4</sup>. У серпні 2016 року Мінсоцполітики оприлюднило *проект Концепції Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року*, однак Кабінетом Міністрів до теперішнього часу вона не схвалена, й, відповідно, нова Державна програма не розроблена. Позитивним кроком стало розроблення Міністерством освіти і науки України *Стратегії упровадження гендерної рівності та недискримінації у сфері освіти «Освіта: гендерний вимір – 2020»*<sup>5</sup>. Однак, за півроку з моменту її оприлюднення на сайті міністерства (липень 2016 року) вона так і не була схвалена Кабінетом Міністрів України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 113-р був затверджений *Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року*. Наразі оцінити стан виконання запланованих на 2016 рік заходів неможливо, оскільки Міністерство соціальної політики повинно узагальнити відомості та поінформувати Кабінет Міністрів України лише 1 березня 2017 року. Проте вважаємо за необхідне звернути увагу на таке: 1) План не має обов'язкового характеру, оскільки зазначена постановою Кабміну тільки рекомендує органам місцевого самоврядування, Державній судовій адміністрації, Службі безпеки забезпечити його виконання; 2) у тексті Постанови відсутня вимога оприлюднювати щорічні результати його виконання, тому може скластися ситуація, що у Мінсоцполітики та Кабінеті Міністрів ці звіти залишаться лежати «мертвим вантажем»; 3) Планом передбачено виконання 49 заходів, однак оскільки серед визначених джерел фінансування є вельми загальна категорія «інші джерела» виникають сумніви у їх виконанні; 4) ці сумніви стають ще більш обґрунтованими, якщо поглянути на співвідношення ресурсів, які повинні надійти з кожного джерела: з державного бюджету – 3,2%, з місцевих бюджетів – 29,75%, з інших джерел – 67,05%.

Відповідно до опублікованого Світовим економічним форумом Індексу гендерного розриву – 2016, за показником рівноправності чоловіків та жінок Україна у порівнянні з 2015 роком погіршила свої позиції на 2 пункти і посіла 69 місце зі 144 досліджених країн. При цьому найгірші позиції щодо гендерної рівності Україна займає у сфері політичних прав (107 місце)<sup>6</sup>: будучи освіченою та економічно активною частиною населення, українські жінки не мають ані належного представництва, ані повноважень у політичній сфері. Зокрема, серед загальної кількості народних депутатів України жінки складають лише 14%<sup>7</sup>, серед депутатів обласних рад – 14,6% жінок. І це при тому, що у законодавстві міститься норма про 30% розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків від партії у виборчому списку кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати місцевих рад<sup>8</sup>. Така ситуація є наслідком того, що до теперішнього часу не передбачало жодних санкцій для

<sup>3</sup> Звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (2016 рік). Підготовлений учасниками Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини / Ред. кол.: Семьоркіна К., Мойса Б. та ін.; за заг. ред. А. Буценка, Б. Криклевенка. – К., 2016. – 186 с.

<sup>4</sup> Звіт про стан виконання Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року за 2014 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=160780](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=160780).

<sup>5</sup> Стратегія упровадження гендерної рівності та недискримінації у сфері освіти «Освіта: гендерний вимір – 2020» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/content/Новини/2016/07/18/proekt-gendernoyi-strategiyi.doc>.

<sup>6</sup> Індекс гендерного розриву-2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://edclub.com.ua/analytika/indeks-gendernogo-rozryvu-2016>.

<sup>7</sup> Народні депутати України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_deputat\\_list](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_deputat_list).

<sup>8</sup> Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.

партій-порушниць. А напередодні місцевих виборів 2015 року Центральна виборча комісія своєю постановою № 362 «Про Роз'яснення щодо застосування деяких положень ЗУ «Про місцеві вибори»...» взагалі скасувала обов'язковість запровадження ґендерних квот, зазначаючи, що «відмова в реєстрації кандидатів у депутати... з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках ... не допускається»<sup>9</sup>. Внесеними у лютому 2016 року змінами до цієї постанови зазначене положення скасоване не було й наразі ситуація не змінилася<sup>10</sup>.

Патріархальність ґендерного порядку в українському політикумі ілюструється й наявністю ґендерної сегрегації щодо розмежування сфер компетенції жінок і чоловіків – високопосадовців. Так, з 24 осіб, які входять до складу Кабінету Міністрів, тільки 3 – жінки, а саме: віце-прем'єр-міністр із питань європейської та євроатлантичної інтеграції України І. О. Климпуш-Цинцадзе, Міністр освіти і науки України Л. М. Гриневич та виконувач обов'язків Міністра охорони здоров'я України У. Н. Супрун<sup>11</sup>.

Не надто високими у згаданому рейтингу є й показники України щодо рівності жінок і чоловіків у сфері економічної участі та можливостей. Так, згідно з інформацією Державної служби статистики України, у 2016 році розмір середньомісячної заробітної плати у жінок на 26% нижче, аніж у чоловіків<sup>12</sup>. За оцінками цього показника Україна за рік втратила 7 позицій, опустившись з 61 на 68 сходинку рейтингу.

Цьогорічні підсумки проекту з *впровадження ґендерно орієнтованого бюджетування*, який працює в Україні з листопада 2013 року, показали, що в реалізації усіх 30 досліджених програм державного і місцевого рівнів є значні ґендерні розриви. Наприклад, у *сфері освіти* виявилось, що в профтехучилищах хлопці і дівчата обирають стереотипні «чоловічі» і «жіночі» професії. На навчання хлопців витрачається більше коштів, бо воно об'єктивно дорожче коштує. Так, оператора баштового крану навчати дорожче, ніж перукарку, бо оренда крана набагато дорожча, ніж оренда ножиць. Після завершення навчання кранівник, зазвичай, отримує більшу зарплату, ніж перукарка. І так, через стереотипний вибір професії, з'являється ґендерний розрив у зарплатах чоловіків і жінок. У *сфері охорони здоров'я* були проаналізовані програми з туберкульозу. З'ясувалось, що ця хвороба більше поширена серед чоловіків, ніж серед жінок – 72% проти 28%. Чоловіки звертаються до лікаря на пізнішій стадії захворювання, ніж жінки, часто переривають лікувальний процес, що збільшує тривалість та вартість лікування. А лікування туберкульозу на запущеній стадії коштує майже у 100 разів більше, ніж на перших стадіях. У *сфері спорту* традиційно менше жінок. 70% дітей, які займаються в спортивних школах Києва, Миколаєва, Херсону та Кропивницького – хлопці. З іншого боку, більшість медалей отримують жінки. Тому тут є велика невідповідність: держава не залучає до занять спортом дівчат, які потенційно можуть показувати високі спортивні результати<sup>13</sup>.

Наприкінці листопада у Києві відзначили тих *роботодавців, які найуспішніше в 2016 році впровадили політику рівності на робочому місці*. Кожна компанія оцінювалася за 30-ма критеріями і максимально могла набрати 100 балів. Лідерами рейтингу стали: ManpowerGroup (92 бали), Британська Рада в Україні (90 балів), LUSH Україна (90 балів), «Ашан Рітейл Україна» (87 балів), TemplateMonster

<sup>9</sup> Про Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій на чергових, позачергових та перших місцевих виборах : постанова Центральної виборчої комісії від 23 вересня 2015 року № 362 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0362359-15>.

<sup>10</sup> Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 23 вересня 2015 року № 362 : постанова Центральної виборчої комісії № 24 від 12.02.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0024359-16/paran3#n3>.

<sup>11</sup> Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat\\_id=247077361](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=247077361).

<sup>12</sup> Середньомісячна заробітна плата жінок та чоловіків за видами економічної діяльності у 2016 році [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

<sup>13</sup> Майя Босніч: Ґендерно орієнтоване бюджетування – це справедливий бюджет для всіх і кожного [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.prostir.ua/?focus=majya-bosnich-henderno-orijentovane-byudzhetuvannya-tse-spravedlyvyj-byudzhet-dlya-vsih-i-kozhnoho>.

(87 балів). Проте, з 151 досліджених компаній тільки 57 набрали понад 50 балів та потрапили до відкритого рейтингу<sup>14</sup>. Тобто 62% роботодавців не дотримуються навіть мінімуму вимог щодо заборони дискримінації за ознаками статі, інвалідності та сексуальної орієнтації й гендерної ідентичності.

Актуальною у 2016 році залишалась проблема *доступу жінок до військової професії, а також отримання статусу учасника бойових дій*, з якою зіткнулися жінки, які виконують обов'язки снайперів, коректувальників, інструкторів тощо, але при цьому офіційно обіймають посади кухарок, діловодів, бухгалтерів. Відповідно, отримуючи заробітну плату в рази нижчу, ніж чоловіки<sup>15</sup>. На сьогодні ситуацію частково виправлено: наказом Міністерства оборони України від 03.06.2016 р. № 292 внесені зміни до Тимчасового переліку штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 27.05.2014 р. № 337<sup>16</sup>. В результаті суттєво розширено перелік бойових посад для військовослужбовців-жінок, які проходять військову службу за контрактом. Тепер жінки можуть призначатися на такі посади (крім ВДВ), як командир бойової машини піхоти, кулеметник, механік-водій, навідник та оператор бойової машини, далекомірник, заступник командира розвідгрупи, звукометрист, командир відділення, командир міномета, розвідник, стрілець-снайпер тощо. Залишалось насущним також питання офіційного оформлення здійснення жінками волонтерської діяльності в зоні проведення АТО. Це, зокрема, призводить до того, що в них відсутній юридичний статус учасниці бойових дій<sup>17</sup>. Слід відзначити, що лише в поодиноких випадках жінки, щоб отримати відповідний статус, зверталися до суду (при цьому позовні вимоги судом були задоволені)<sup>18</sup>.

Однак, навіть звернення до суду не завжди сприяє забезпеченню рівності жінок у економічній чи сімейній сфері. Так, аналіз судової практики, яка міститься у Єдиному державному реєстрі судових рішень, показав, що станом на 01.11.2016 р. у 283 судових актах хоча й згадувалося поняття «дискримінація за ознакою статі», але, як правило, без розкриття його змісту. Частіше за все такі посилання носять суто формальний характер і на вирішення справи не впливають. Це свідчить про необхідність більш глибокого розуміння суддями та іншими учасниками судових розглядів, зокрема прокурорами, змісту такого явища як дискримінація. Крім того, включення відповідних положень до мотивувальної частини судових рішень дозволить суддям надавати більш повну аргументацію власної позиції у справі, що збільшуватиме довіру до суду, а також матиме такий факультативний ефект як підвищення обізнаності населення з питань дискримінації.

Наприклад, внаслідок формального підходу до норм законодавства Бориспільським міськрайонним судом Київської області від 12.04.2016 було ухвалене рішення щодо заборони на допуск жінки до відряджень<sup>19</sup>. Позивачка, яка працює бортпровідницею-інструктором, достроково перервала відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею 3 років (така можливість гарантована чинним законодавством України) і вийшла на роботу. Однак роботодавець, керуючись ст. 176 КЗпП, не допускає її до відряджень, поїздки в які становлять основний обсяг її трудових обов'язків. Роботодавець, виступаючи відповідачем у справі, позов підтримав, вказавши, що не має заперечень проти його задоволення. Крім того, жінка в суді також зазначила, що догляд за дитиною наразі здійснює її чоловік, оскільки після її виходу на роботу він скористався відпусткою для догляду за дитиною до 3 років. Але суд у задоволенні позову відмовив, вказавши, що ст. 176 КЗпП має імперативний характер, а дитина позивачки ще не досягла трирічного віку. Той факт, що із дитиною перебуває чоловік, на думку суду, «не має жодного

<sup>14</sup> Індекс корпоративної рівності 2016: хто виявився чемпіоном [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/indeks\\_korporativnoji\\_rivnosti\\_2016\\_khto\\_vijavivsja\\_chempionom](https://humanrights.org.ua/material/indeks_korporativnoji_rivnosti_2016_khto_vijavivsja_chempionom).

<sup>15</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zsu-info.com/news/zsu/nezabarom-zhinki-viyskovosluzhbovciv/>.

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0600-14/paran16#n16>.

<sup>17</sup> «Невидимий батальйон»: участь жінок у військових діях в АТО (соціологічне дослідження). – Київ, 2016 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.uwf.kiev.ua/files/nevydymy\\_batalion\\_ukr\\_short.pdf](http://www.uwf.kiev.ua/files/nevydymy_batalion_ukr_short.pdf).

<sup>18</sup> Див. наприклад, рішення Київського районного суду м. Полтави від 21 червня 2016 року по справі № 552/2103/16-ц [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58411004>.

<sup>19</sup> Рішення Бориспільського міськрайонного суду Київської області по справі №359/2320/16-ц від 12.04.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57237515>.

юридичного значення». Більше того, суд звинуватив жінку у тому, що вона зловживає своїм правом на звернення до суду, оскільки існує чіткий припис закону, який встановлює заборону.

У даному разі суд порушив гарантії доступності правосуддя для жінок. При розгляді наведеної справи суд міг звернутися до положень Конституції, які гарантують рівність прав чоловіків і жінок, Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яка, зокрема, передбачає обов'язок Держав-учасниць вживати відповідні заходи для ліквідації дискримінації щодо жінок у галузі зайнятості, з тим щоб забезпечити на основі рівності чоловіків і жінок рівні права, зокрема, право на вільний вибір професії чи роду роботи (п. «с» ч. 1 ст. 11 Конвенції), практики Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок, який в одному зі своїх рішень вказував, що подібне законодавство (йшлося про заборону окремих видів робіт для жінок) «відображає стійкі стереотипи щодо ролей і обов'язків жінок і чоловіків у родині й в суспільстві, які сприяють збереженню традиційних ролей жінок як матерів і дружин, підривають соціальний статус жінок і їх освітні й професійні перспективи»<sup>20</sup>, антидискримінаційного законодавства України, у тому числі Закону про забезпечення рівних прав, який передбачає, що державна політика має бути спрямована на забезпечення рівних можливостей жінкам і чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків (ст. 3). Крім того, суд мав врахувати, що заборона на направлення жінок із дітьми у відрядження, передбачена ст. 176 КЗпП, була встановлена у КЗпП ще у 1971 р. З того моменту відбулися суттєві зміни соціальних та ціннісних стандартів суспільства, і, відповідно, ст. 176 КЗпП має тлумачитися у світлі цих нових стандартів: жінок, які мають дітей віком до трьох років, заборонено направляти у відрядження *за відсутності їх згоди на це*.

Станом на 01.11.2016 Єдиний державний реєстр судових рішень містив лише 29 судових рішень, в яких є згадка про Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, що, безумовно, є надзвичайно низьким показником. У більшості випадків такі згадки носять суто формальний характер і жодним чином не впливають ані на результат розгляду справи, ані на аргументованість позиції суду. У більшості рішень навіть не вказується, яка саме стаття Конвенції підлягає застосуванню у розглядуваному випадку і чому. Проте посилання на Конвенцію дозволяє судам правильно розставити акценти у мотивувальній частині рішення. Так, розглядаючи позов про розірвання шлюбу та стягнення аліментів, Київський районний суд м. Полтави встановив, що після народження доньки ставлення чоловіка до позивачки змінилося, він став агресивним, постійно обзиває її нецензурною лайкою, погрожує розправою, вчиняє бійки, спричиняє їй тілесні ушкодження. Вона не бажає більше терпіти знущання відповідача, пішла від нього, але тепер отримує від нього погрози про те, що він її та її батьків підірве гранатою. Суд вірно зазначив, що ч. 1 ст. 24 Сімейного кодексу України передбачає, що шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки та чоловіка. Примушування жінки та чоловіка до шлюбу не допускається. 12 липня 1995 року було прийнято Постанову Верховної Ради України «Про рекомендації учасників парламентських слухань щодо реалізації в Україні Конвенції ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок», в якій прямо вказувалося на необхідність створення державних структур з надання кваліфікованої психолого-консультативної допомоги жінкам, які постраждали від насильства і зневаги в сім'ї. Зазначена Постанова активізувала процес виконання Україною Декларації Організації Об'єднаних Націй про викорінення насильства щодо жінок. Суд підкреслив, що насильство у сім'ї, яке допускається відповідачем по відношенню до позивача, є недопустимим і виступає однією із основних підстав для розірвання шлюбу, оскільки продовження проживання з відповідачем у зареєстрованому шлюбі несе для позивача загрозу для її життя і здоров'я<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Рішення Комітету з ліквідації дискримінації щодо жінок у справі Світлана Медведева проти Російської Федерації від 25.02.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f63%2fD%2f60%2f2013&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f63%2fD%2f60%2f2013&Lang=en).

<sup>21</sup> Рішення Київського районного суду м. Полтави від 16.08.2016 по справі № 552/3769/16-ц [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59772622>.



Протягом 2016 року залишилась актуальною проблема запобігання **насилльству щодо жінок, особливо у сімейній сфері та у зв'язку зі збройним конфліктом на сході України**. Так у 2016 році було зареєстровано 127478 заяв, повідомлень про вчинені правопорушення та інші події, пов'язані з насильством в сім'ї. Тобто щоденно у нашій державі повідомлялось про 348 фактів вчинення сімейного насильства. Від дітей надійшло 982 повідомлення. Після перевірки підрозділами Національної поліції отриманих заяв і повідомлень та юридичної оцінки викладених в ній фактів, переважна більшість з них не розцінювались як злочини і кримінальні провадження за ними не розпочинались. Так, досудове розслідування було розпочато за 5303 заявами (4,2%). За основною масою фактів, викладених у заявах про насильство в сім'ї, було складено адміністративні протоколи (80082).

На профілактичний облік протягом року було поставлено 66872 особи, схильні до вчинення насильства в сім'ї та було виявлено 45514 сімей, у яких застосовується насильство до членів родини. До сімейних кривдників були застосовані такі спеціальні запобіжні заходи: 67482 особам винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства у сім'ї; 5790 особам винесено захисний припис після отримання офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства у сім'ї; 3821 особу, які вчинили насильство в сім'ї, направлено до кризових центрів для проходження корекційної програми. Для реабілітації до спеціалізованих установ було направлено 696 жертв насильства в сім'ї.

Протягом 2016 року кримінальні провадження були закінчені щодо 893 злочинів, пов'язаних з насильством у сім'ї. Аналіз як осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, так і потерпілих від їх дій, підтверджує гендерний характер цього явища: 523 злочинця, або 90% від їх загальної кількості (582 особи) є дорослими особами чоловічої статі, а 650 з 860 жертв (або 73%) – це особи жіночої статі.

На окрему увагу заслуговують дані щодо результатів розгляду адміністративних правопорушень, передбачених ст. 173-2 КУпАП. Так, 2097 особам було винесено попередження; 3579 осіб були піддані адміністративному арешту; до 23 осіб застосовано стягнення у вигляді виправних робіт; 857 дорослих та 2 неповнолітніх осіб були оштрафовані. Сума накладеного штрафу становила 91935 грн. При цьому стягнуто було штраф на суму 21220 грн. Викликає закономірний подив ситуація з призначенням стягнень у виді виправних робіт та штрафу: як відомо, ще у лютому 2015 року внесеними змінами до Кодексу України про адміністративні правопорушення вони були виключені. Відповідно, доводиться констатувати, що майже два роки судді самі порушують законодавчі приписи та виносять рішення, які протирічать не тільки духу, але й букві закону. Зокрема, в окремих випадках вони *безпосередньо призначали штраф як вид стягнення* (наприклад, справа № 367/3481/16-п від 28.04.2016 – суддя Ірпінського міського суду Київської області Шестопалова Я. В.; провадження № 3/742/272/16 від 27.04.2016 – суддя Прилуцького міськрайонного суду Чернігівської області Галич А. І.; справа № 533/734/16-п 12.08.2016 – суддя Козельщинського районного суду Полтавської області Мурашко А. О. та ін.). Однак найбільш поширеними були випадки *заміни невідбутих громадських робіт штрафом*. Частіше за все – через ухилення винних від відбування громадських робіт або у зв'язку з тим, що їх місцезнаходження невідоме (наприклад, справи № 141/856/16-п від 31.08.2016 – суддя Оратівського районного суду Вінницької області Круглик В. В.; № 161/9598/15-п від 28.01.2016 – суддя Луцького міськрайонного суду Волинської області Ковальчук В. О.; № 336/10122/14-п від 06.04.2016 – суддя Шевченківського районного суду м. Запоріжжя Голубкова М. А.; № 686/13878/16-п від 01.08.2016 – суддя Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області Марцинкевич С. А. та багато інших)<sup>22</sup>.

Особливий суспільний резонанс викликав розгляд Верховною Радою України 17.11.2016 трьох законопроектів: № 5294, яким пропонується адаптувати українське законодавство у сфері протидії домашньому насильству до європейського, № 4952 про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству над жінками і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульська конвенція) та № 0119 про ратифікацію Кон-

<sup>22</sup> Електронна база Єдиного державного реєстру судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.



венції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами. У законопроектах наголошувалось, що боротися з домашнім насильством слід без дискримінації за будь-якою ознакою, у тому числі за ознакою ґендерної ідентичності і сексуальної орієнтації. Проте обговорення цих законопроектів чомусь перейшло у релігійно забарвлене русло.

Майже всі (за невеликим виключенням) виступи чиновників найвищого рангу та народних депутатів зводились до того, що «не всі європейські цінності підходять для України»; «норми, які прописані сьогодні в Стамбульській конвенції, абсолютно руйнують українську християнську ідентичність»; «держава повинна захищати виключно українську традиційну сім'ю»; «з позиції Всеукраїнської ради церков запровадження через ці закони категорії ґендеру і сексуальної орієнтації є неприйнятно в нашому суспільстві»; «за участю представників Всеукраїнської ради церков, українського духовенства закон повинен бути приведений до етичних норм, прийнятних в українському суспільстві». Як наслідок, жоден із проектів законів прийнятий не був<sup>23</sup>. Припускаємо, що така поведінка народних обранців була пов'язана з політичною кон'юнктурою. «Ділова столиця» не без іронії підвела підсумок: «Скріпи скрипіли так, що московським попам впору мчати до Києва на підвищення кваліфікації. Адже в якій ще світській державі під час обговорення закону можна почути, що «буде відрегульовано поняття сексуальної орієнтації виходячи з християнських цінностей цього залу». Судячи з усього, в українців з легкої руки народних обранців тепер теж буде одна сексуальна орієнтація – українська»<sup>24</sup>.

Не знизилася своєї актуальності у 2016 році й проблема **насильства щодо жінок, пов'язана зі збройним конфліктом на сході України**. Спостерігачі, які виїжджають на територію, що межують із лінією зіткнення, а також до окупованих територій, наводять, серед іншого, такі факти:

- люди, що проживають поблизу лінії зіткнення, найбільше потерпають від військових та є *найбільш уразливими в аспекті застосування до них примусу*. Домогосподарства, очолювані жінками, перебувають під особливим ризиком втрати будинку для військових потреб, особливо в зонах, прилеглих до лінії зіткнення, в яких практично відсутні правоохоронні органи;

- фіксуються факти *незаконного затримання*, у тому числі жінок (наприклад, 18 лютого 2016 року у селі Жованка (Донецька область), що розташоване у так званій сірій зоні, зникла жінка, котра пішла перевірити свій будинок. Представники Збройних сил України повідомили сусідам жінки, що її забрали до лікарні на лікування. 22 лютого з'явилося відео, на якому жінка зізнається, що вона є інформатором озброєних груп. Це дозволило припустити, що її затримали та утримували під вартою поки Збройні сили приховували її долю та місцезнаходження протягом чотирьох днів);

- інформація про інциденти ґендерно-обумовленого, зокрема, сексуального, насильства вкрай обмежена, у тому числі й через *низьку обізнаність та розуміння цієї проблеми представниками сфери правосуддя*. Так, 10.06.2016 р. Іванківським районним судом Київської області був винесений надзвичайно м'який вирок у справі про зґвалтування неповнолітньої дівчини учасником антитерористичної операції. Суд встановив, що 09.07.2015 р. о 2.00 обвинувачений, перебуваючи в стані алкогольного сп'яніння, йдучи по вулиці разом з неповнолітньою потерпілою, застосовуючи до неї фізичне і психологічне насильство, подолав її опір, і всупереч її волі задовольнив свою статеву пристрасть неприродним способом. До зґвалтування потерпіла статевим життям не жила. При цьому обвинувачений не визнав своєї вини та вказав, що «коли він запропонував потерпілій вступити в статеві відносини, вона конкретної погоджувальної відповіді не дала, але і не відмовилась і все таки пішла з ним», що, на його думку, повністю виправдовує його дії. Суд визнав обвинуваченого винним. Але при цьому як на обставину, що пом'якшує покарання, суд вказав на його участь в Антитерористичній операції на сході країни. В результаті судом за зґвалтування неповнолітньої особи неприродним способом було призначено покарання у вигляді 4 років позбавлення волі умовно (!). Також було присуджено стягнути з обвинува-

<sup>23</sup> Стенограма 34 пленарного засідання Верховної Ради від 17.11.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6366.html>.

<sup>24</sup> Побойтесь секса! Украинские нардепы уже не хотят в Гейропу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dsnews.ua/society/poboytes-seksa-ukrainskie-nardepy-reshili-stat-svyatee-18112016110000>.

ченого моральну шкоду в розмірі 3000 грн. За скаргою прокуратури ухвалою апеляційного суду Київської області цей вирок був скасований й призначено новий розгляд кримінального провадження у суді першої інстанції зі стадії підготовчого судового засідання<sup>25</sup>;

- відомі факти, коли самі *представники правоохоронних органів застосовують насильство, у тому числі до жінок*. Зокрема, фіксуються випадки, коли працівники правоохоронних органів під час допиту погрожували сексуальним насильством особам, затриманим через звинувачення у тероризмі, одночасно із застосуванням інших форм катування та жорстокого поводження;

- фіксуються факти *застосування насильства з боку військовослужбовців*. Так, наприклад, 17 жовтня 2015 року на подружжя напало двоє нетверезих солдатів з 92-ої бригади у м. Каланчак Херсонської області. Внаслідок цього інциденту жінка отримала перелом руки. 5 грудня 2015 року на її будинок напали нетверезі члени батальйону «Айдар» (деякі з них були озброєні). 18 грудня 2015 року ті ж зловмисники напали на неї на вулиці, переслідували її, побили, вигуквали «непристойні слова сексуального характеру». Поліція не вжила жодних заходів, і, за повідомленням жертви, вони не стали захищати її, побоюючись ворожого ставлення до себе з боку нападників. Розслідуванням цієї справи наразі займається прокуратура Херсонської області.

При цьому наголошується, що повідомлення про катування та жорстоке поводження розслідуються вкрай рідко. Є всього лише кілька прикладів відповідальності за порушення, вчинені представниками правоохоронних органів. У певних випадках спроби жертв катування скаржитися суддям у процесі слухання справи наражалися на бездіяльність, судді часто ігнорують чи відхиляють подібні скарги<sup>26</sup>. Як свідчать результати проведених громадськими організаціями опитувань, переважна більшість постраждалих від насильства не звертається до правоохоронних органів. Серед найбільш поширених причин незвернення – відсутність довіри до правоохоронців та непоінформованість, куди саме слід звертатися в подібних ситуаціях або побоювання можливості подальшого насильства. Кілька жінок повідомили, що мали намір звернутися до правоохоронців після пережитого досвіду насильства, але їм відмовили або не прийняли заяву, кримінальні провадження не були ініційовані або не отримали подальшого розвитку<sup>27</sup>.

## Висновки та рекомендації

1. 2016 рік продемонстрував досить сильні архаїчні прояви щодо питання прав жінок та ґендерної рівності в Україні. Несприйняття ідеї ґендерної рівності як на найвищому рівні, так і на рівні усього суспільства містить загрози того, що усі кроки щодо її утвердження матимуть характер тимчасових кампаній та формальних реакцій на вимоги міжнародних інституцій. **Рекомендується:**

- запровадити, розширити ґендерну освіту та ознайомлення з правами жінок для всіх вікових категорій (дошкільний вік, шкільний вік, студенти, дорослі);
- розробити й впровадити реальні механізми інтеграції прав жінок і ґендерної рівності в роботу державних інституцій та місцевих органів влади;
- виконати необхідні дії щодо забезпечення виконання чинних національних програм та планів, що стосуються прав жінок, та вжити заходів для вчасної розробки нових програм та планів;
- зобов'язати оприлюднювати як мінімум щорічні результати їх виконання;
- визначити причини, через які більше ніж по півроку проходять узгодження в міністерствах національні програми та плани, що стосуються прав жінок, та вжити заходи щодо їх усунення.

<sup>25</sup> Ухвала колегії суддів судової палати з розгляду кримінальних справ апеляційного суду Київської області від 15.08.2016 по справі № 366/2351/15-к [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59743568>.

<sup>26</sup> Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_14th\\_HRMMU\\_Report\\_UKRANIAN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report_UKRANIAN.pdf).

<sup>27</sup> Ґендерно-обумовлене насильство в регіонах, які постраждали від конфлікту звіт за результатами дослідження. – Український центр соціальних реформ. – Київ – 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://www.humanitarianresponse.info/ru/system/files/documents/files/final\\_ukr\\_report.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/ru/system/files/documents/files/final_ukr_report.pdf).

2. Існуючі в Україні явно недостатня представленість жінок у політичній та управлінській сферах, гендерна сегрегація щодо розмежування сфер компетенції жінок і чоловіків – високопосадовців суперечать демократичним принципам і свідчать про гендерну нерівність в Україні. Така ситуація призводить до того, що будучи освіченою та економічно активною частиною населення, українські жінки не мають ані належного представництва, ані повноважень у сферах політики, управління та бізнесу. **Рекомендується:**

- привести підзаконну нормативно-правову базу ЦВК у відповідність до існуючих законодавчих вимог щодо 30% розміру квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків від партії у виборчому списку кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати місцевих рад та не допускати порушення цього положення;
- забезпечити призначення на посади керівників різних рівнів виключно на конкурсній основі, не допускаючи гендерної сегрегації та надання переваг кандидатам чоловічої статі;
- здійснити заходи щодо реального впровадження гендерно орієнтованого бюджетування;
- ширше залучати профспілки у вирішення питань із дотримання прав жінок та запобігання гендерному насильству;
- розглянути можливість надання дотацій і пільг тим роботодавцям, які будуть створювати умови для професійної інтеграції жінок та, навпаки, введення санкцій щодо компаній, які порушують положення законодавства про рівність жінок і чоловіків (наприклад, через недопущення їх до участі у державних тендерах);
- здійснити повний комплекс заходів щодо забезпечення реального доступу жінок до військової професії, у т. ч. через врахування фізичних особливостей жінок при плануванні робочих місць, розробці спеціального спорядження та засобів індивідуального захисту.

3. Залишились актуальними питання доступу жінок до правосуддя та дотримання гендерної рівності в судових процесах, питання обізнаності суддівської спільноти із проблематикою гендерної рівності та готовності застосовувати стандарти прав людини у справах, що стосуються рівності жінок і чоловіків або мають аспекти проблематики гендерної дискримінації. Така ситуація призводить до того, що суд, який фактично є єдиним органом, який має повноваження ефективного відновлення прав людини та її захисту від дискримінації, не виконує своєї визначальної ролі у встановленні реальної гендерної рівності в Україні. **Рекомендується:**

- сприяти розвитку гендерної чутливості у суддів, у тому числі через впровадження освітніх програм з гендерної рівності;
- формувати вміння суддів ідентифікувати випадки порушення прав та законних інтересів особи внаслідок дії дискримінаційних положень законодавства та використовувати міжнародні акти для аргументації своєї позиції в таких справах;
- забезпечити недопущення випадків прийняття суддями дискримінаційних рішень по справах та неправильного застосування норм законодавства;
- забезпечити ефективне розслідування дисциплінарними органами судової системи скарг на прояви дискримінації з боку суддів та вжиття відповідних заходів.

4. Потребує свого удосконалення система захисту прав жінок у зв'язку зі збройним конфліктом на сході України, зокрема, шляхом:

- забезпечення використання гендерних факторів при виявленні та проведенні розслідувань порушень прав жінок;
- забезпечення проведення ефективного розслідування злочинів, пов'язаних насильством щодо жінок;
- забезпечення справедливого покарання винних у вчиненні насильства щодо жінок з метою недопущення ситуації безкарності.



**Заворотько Інна Григорівна,**  
офіцер Управління  
правового забезпечення,  
Генеральний штаб  
Збройних Сил України

## ПРОБЛЕМИ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Окупація Кримського півострова, проведення антитерористичної операції на Сході України, функціонування органів державної влади, установ та організацій в умовах особливого періоду суттєво вплинули на структуру соціуму, зокрема на руйнацію стереотипних уявлень щодо соціальних ролей. За більше ніж два роки особливого періоду участь жінок у бойових діях стала для суспільства радше нормою, ніж винятком. Нині жіноцтво представлене на всіх напрямках безпосередньої участі у воєнних діях, а також забезпечення врегулювання конфлікту та встановлення миру, а саме: політичному, волонтерському та власне військовому.

Так, за повідомленням речника Міністерства оборони України Олексія Чорнобая станом лише на квітень 2016 року службу в зоні проведення антитерористичної операції пройшли більше ніж 1,5 тисячі жінок-військовослужбовців<sup>1</sup>.

У всіх основних інституціях сектору безпеки та оборони наявна тенденція до зростання частки жінок. За Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони<sup>2</sup>, основними складовими цього сектору, серед іншого, визначені Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба та Служба безпеки України.

За даними, оприлюдненими заступником Міністра оборони України з євроінтеграції Ігорем Долговим на Міжнародному Форумі «Партнерство парламенту, уряду та громадянського суспільства – для виконання національного плану дій «Жінки, мир, безпека», у Збройних Силах України проходять військову службу і працюють майже 50 тисяч жінок, що становить п'яту частину від загальної кількості всього особового складу<sup>3</sup>.

У системі Міністерства внутрішніх справ України працює 296 248 осіб, із яких 69 519 жінок, що становить 23,5 %.

За повідомленням посадової особи Державної прикордонної служби України, у цьому військовому формуванні проходить службу 30 тисяч осіб, із яких 5 000 – жінки<sup>4</sup>.

- <sup>1</sup> У Міноборони назвали кількість військових, які пройшли службу в зоні АТО // УНІАН [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.unian.ua/war/1282825-u-minoboroni-nazvali-kilkist-jinok-viyskovih-yaki-proyshli-slujbu-v-zoni-ato.html>.
- <sup>2</sup> Указ Президента України №92/2016 від 14.03.2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
- <sup>3</sup> Міжнародний форум для виконання національного плану дій «Жінки, мир, безпека» // Жінки – це 50% успіху України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=XbyCDO-1K90>.
- <sup>4</sup> 3 30 тисяч у Держприкордонслужбі – 5 тисяч – жінки // Громадське радіо [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/programs/rankova-hvylya/z-30-tysyach-prykordonnykiv-5-tysyach-zhinky>.

Отже, частка жінок у військових формуваннях є значною і цілком зрозуміло, що активізація їхньої участі у цій сфері спричинила актуалізацію теми дотримання гендерної рівності у секторі безпеки та оборони.

Окрім того, правовим чинником, що створив «дорожню мапу» для органів виконавчої влади, стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 №113-р «Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року» (далі – Національний план дій)<sup>5</sup>. Цей Національний план дій є нормативно-правовою платформою зобов'язання визначених центральних органів виконавчої влади впроваджувати і забезпечувати принцип гендерної рівності за напрямками участі жінок у встановленні миру, запобігання конфліктам і насильству, захисту жінок і дівчат, які постраждали від конфліктів, допомоги та реабілітації таких осіб.

Слід зазначити, що актуалізації цього питання сприяло проведення 23.06.2016 Міжнародного семінару «Впровадження Національного плану дій України щодо імплементації Резолюції РБ ООН 1325 у секторі безпеки і оборони» за участі спеціального представника Генерального секретаря НАТО з питань жінок, миру та безпеки<sup>6</sup>.

Незважаючи на підвищення уваги суспільства до зазначеного питання, слід визнати наявність у секторі безпеки і оборони України великої кількості проблем у дотриманні гендерної рівності.

## Проблемні питання гендерної рівності та заходи для їх подолання

### 1. Щодо кадрового забезпечення

Серед загалу проблемних питань гендерної рівності у секторі безпеки та оборони широкий спектр належить до кадрового забезпечення: призначення на посади, переміщення по військовій службі та звільнення з неї.

1. Відсутність рівних прав щодо вступу на військову службу з'являється вже на етапі вибору освіти. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.04.1999 №717 «Про Положення про ліцей з посиленою військово-фізичною підготовкою»<sup>7</sup> та прийнятого на її виконання наказу Міністерства освіти України, Міністерства оборони України та Державного комітету і справах охорони державного кордону України від 26.07.1999 №266/222/363<sup>8</sup> у ліцєях з посиленою військово-фізичною підготовкою отримати загальноосвітню та військово-фізичну підготовку для подальшого вступу до вищих навчальних закладів Міністерства оборони України, Адміністрації Державної прикордонної служби, Національної гвардії, Міністерства внутрішніх справ України можуть виключно юнаки. Для дівчат такого права взагалі не передбачено.

2. Обмеженість переліку військових посад, на які можуть бути призначені військовослужбовці-жінки.

На виконання пункту 14 Указу Президента України від 10.12.2008 №1153/2008<sup>9</sup> щодо прийняття жінок на військову службу за контрактом за наявності вакантних військових посад, які можуть бути за-

<sup>5</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України №113-р від 24.02.2016 «Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80>.

<sup>6</sup> У Києві пройшов семінар з питань забезпечення гендерної рівності у сфері оборони // Міністерство інформаційної політики [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mir.gov.ua/news/1302.html>.

<sup>7</sup> Постанова Кабінету Міністрів України №717 від 28.04.1999 «Про Положення про ліцей з посиленою військово-фізичною підготовкою» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/717-99-%D0%BF>.

<sup>8</sup> Наказ Міністерства освіти України, Міністерства оборони України та Державного комітету і справах охорони державного кордону України від 26.07.1999 № 266/222/363 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0566-99>.

<sup>9</sup> Указ Президента України №1153/2008 від 10.12.2008 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008>.



міщені військовослужбовцями-жінками, Міністерством оборони України видано два накази, які встановлюють переліки таких посад<sup>10,11</sup>.

Положення названих нормативно-правових актів порушують права жінок-військовослужбовців на вільний вибір спеціальностей та доступ до зайняття посад за ними, встановлюючи вичерпний перелік посад, на які можуть бути призначені жінки. Водночас великий відсоток посад залишається «закритим» і недоступним для жінок-військовослужбовців.

Норма щодо обмеження права військовослужбовців-жінок на зайняття військових посад є базовою, її вимоги відображені і в інших нормативно-правових актах. Так, наприклад, особи жіночої статі приймаються до вищих військових навчальних закладів та підрозділів на відповідні спеціальності підготовки згідно з переліком посад офіцерського складу, на які можуть призначатися жінки, що затверджується наказом Міністра оборони України<sup>12</sup>. Окрім того, особи жіночої статі можуть залучатися до військової підготовки за військово-обліковими спеціальностями для заміщення військових посад згідно з Переліком, затвердженим наказом Міністра оборони України від 20.06.2012 №412/дск.<sup>13</sup>

Отже, існування гендерного обмеження права військовослужбовців-жінок на зайняття військових посад проявляється не лише під час проходження служби, а й зумовлює обмеження права жінок на військову освіту за відповідними спеціальностями.

У 2016 році проблема обмеження права жінок на зайняття військових посад набула широкого розголосу в суспільстві та засобах масової інформації.

Поштовхом до висвітлення цієї проблеми в суспільстві стала реалізація Стратегії громадянського представництва «Невидимий батальйон 2016–2017», яка почалася з соціологічного дослідження, проведеного наприкінці 2015 року<sup>14</sup>. Саме останнє гостро показало проблему обмеження права жінок на зайняття певних військових посад, про яку говорили респонденти – жінки-військовослужбовці різних інституцій сектору безпеки та оборони, а також тогочасних добровольчих батальйонів.

Особливої популярності ця проблема набула після презентації у вересні 2016 року короткометражного фільму «Невидимий батальйон»<sup>15</sup> та створення фотовиставки «Жінки, мир та безпека в Україні».

Разом з тим приводом до розширення переліку посад, на які можуть призначатися військовослужбовці-жінки у Збройних Силах України, стала зустріч начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України генерала армії України Віктора Муженка з військовослужбовцями-жінками, громадськими активістами та народними депутатками міжфракційного об'єднання «Рівні можливості» у квітні 2016 року<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Наказ Міністерства оборони України від №337 27.05.2014» Про затвердження тимчасових переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та військовослужбовців-жінок і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0600-14>.

<sup>11</sup> Наказ Міністерства оборони України №412/дск. від 20.06.2012 // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE21504.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE21504.html).

<sup>12</sup> Див.: п.3 Указу Президента України №1053/2001 від 07.11.2001 «Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1053/2001/print1476803477990666>.

<sup>13</sup> Див.: п. 2 спільного наказу Міністерства оборони України та Міністерства освіти і науки України №719/1289 від 14.12.2015 «Про затвердження Інструкції про організацію військової підготовки громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1678-15>.

<sup>14</sup> «Невидимий батальйон». Участь жінок у військових діях в АТО. Соціологічне дослідження // Координаторка проекту М. Берлінська / За заг. ред. Т. Марценюк [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.uwf.org.ua/files/nevydymy\\_batalion\\_ukr\\_short.pdf](http://www.uwf.org.ua/files/nevydymy_batalion_ukr_short.pdf).

<sup>15</sup> Жінки «Невидимий батальйон» // ООН Жінки, Український жіночий фонд [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://www.youtube.com/watch?v=N\\_SO6BV\\_zqk](https://www.youtube.com/watch?v=N_SO6BV_zqk).

<sup>16</sup> Професійні можливості жінок у Збройних силах України обговорено під час «круглого столу» за участю Міжфракційного об'єднання «Рівні можливості» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/129014.html>.

Розширення прав військовослужбовців-жінок на зайняття військових посад відбулося з прийняттям наказу Міністерства оборони України від 03.06.2016 №292<sup>17</sup>. Для них стали доступними майже 100 військових посад, більшість із яких – «бойові»: водій, гранатометник, заступник командира розвідувальної групи, командир бойової машини піхоти, кулеметник, снайпер, стрілець тощо.

Наразі очевидно, що обмеження прав військовослужбовців-жінок дещо мінімізовано, однак цілковитого дотримання принципу гендерної рівності у цьому аспекті поки що не досягнуто, адже деякі посади у Збройних Силах України все ще недоступні для жінок, особливо у спеціальних підрозділах та високомобільних десантних військах.

3. Відмінність статусних позицій військовослужбовців-чоловіків і жінок під час переміщення по службі.

У Збройних Силах України та Державній прикордонній службі України військовослужбовці-жінки, які мають дітей віком до трьох років, у разі неможливості виконання обов'язків за займаною посадою шляхом подання ними відповідного клопотання призначаються на рівнозначні посади з більш легкими умовами служби (з меншим обсягом), а у разі відсутності рівнозначних – на нижчі посади<sup>18,19</sup>.

Такі норми є імперативними і стосуються виключно жінок, тим самим обмежують права військовослужбовців-чоловіків, які мають дітей віком до трьох років, штучно зменшуючи їхню можливість брати участь у вихованні дитини. Такий прояв порушення принципу гендерної рівності відчутно зростає у разі одноосібного виховання дитини батьком-військовослужбовцем.

Окрім того, у Державній прикордонній службі України, наприклад, не допускається призначення на нижчі посади без згоди військовослужбовців-жінок у зв'язку з тим, що вони є самотніми матерями та мають дітей віком до чотирнадцяти років чи дітей-інвалідів<sup>20</sup>. Проте необхідність принципової згоди у названих випадках військовослужбовців-чоловіків чинним законодавством не передбачена.

4. Обмеження права військовослужбовців-чоловіків на звільнення з військової служби.

Із настанням особливої періоду в Україні законодавство, яке регулює порядок проходження служби в усіх основних інституціях сектору безпеки та оборони України, було доповнене спільною підставою для звільнення військовослужбовців-жінок<sup>21,22,23</sup>. Так, військовослужбовцям-жінкам, які мають дитину (дітей) віком до 18 років, надано право на звільнення з військової служби у разі наявності у них такого бажання. Для військовослужбовців-чоловіків такої підстави для звільнення не передбачено навіть у разі наявності у них дитини (дітей) віком до 18 років.

Незважаючи на плюралізм причин прийняття цієї норми, її гендерна дискримінаційність викликала глибоке обурення в суспільстві. З огляду на можливість призначення військовослужбовців-жінок на «бойові» посади, необхідність скасування гендерно зумовленої підстави для звільнення з військової служби значно актуалізується.

<sup>17</sup> Наказ Міністерства оборони України №292 від 03.06.2016 Про затвердження змін до тимчасових переліків військово-облікових спеціальностей і штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу та військовослужбовців-жінок і тарифних переліків посад вищезазначених військовослужбовців // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0880-16>.

<sup>18</sup> Див.: п.82 Указу Президента України №1153/2008 від 10.12.2008 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008>.

<sup>19</sup> Див.: п. 93 Указу Президента України №1115/2009 від 29.12.2009 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009>.

<sup>20</sup> Там само. Див.: п. 106.

<sup>21</sup> Див.: ст. 26 Закону України №2232-ХІІ від 25.03.1992 «Про військовий обов'язок і військову службу» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>.

<sup>22</sup> Див.: п.306 Указу Президента України №1115/2009 від 29.12.2009 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009>.

<sup>23</sup> Див.: п.88-1 Указу Президента України №1262/2007 від 27.12.2007 «Про внесення змін до Указу Президента України від 7 листопада 2001 року №1053» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1262/2007>.

## II. Щодо інституту відповідальності військовослужбовців та порядку відбування покарання

Військовослужбовці (і жінки, і чоловіки) є суб'єктами правопорушень, у тому числі й кримінальних. Однак порядок виконання покарань, призначених військовослужбовцям-жінкам і військовослужбовцям-чоловікам, відрізняється, а подекуди й зовсім унеможлиблюється.

Одним із видів кримінальних покарань, що застосовуються до військовослужбовців, є тримання в дисциплінарному батальйоні<sup>24</sup>. Попри те, що 13 санкцій із 36 норм, які визначають склади військових злочинів, містять зазначений вид покарання, до військовослужбовців-жінок він не застосовується. Така норма є прямо дискримінаційною та змушує суддів під час вирішення кримінальної справи, обвинуваченою у якій є жінка, обирати альтернативний (зазвичай більш м'який) вид покарання (наприклад, у справах щодо самовільного залишення військової частини<sup>25,26</sup>).

Аналогічні дискримінаційні норми містяться і в законодавстві про адміністративні правопорушення. Так, до військовослужбовців-жінок не застосовується покарання – арешт з утриманням на гауптвахті<sup>27</sup>. Відсутність гендерної рівності відчувається гостріше з огляду на те, що тільки за 1 із 10 загалом передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення військових адміністративних злочинів можна призначити покарання, альтернативне арешту з утриманням на гауптвахті<sup>28</sup>. Тобто на цей час військовослужбовців-жінок притягують до адміністративної відповідальності виключно за скоєння одного військового адміністративного правопорушення – розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями. У разі вчинення інших 9 видів військових адміністративних правопорушень військовослужбовці-жінки адміністративної відповідальності фактично не несуть. Дискримінаційність таких положень законодавства очевидна і зумовлює недотримання одного з найголовніших принципів юридичної відповідальності – невідворотності покарання.

З метою врегулювання названої проблеми народні депутати України розробили проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб», реєстраційний номер 5112<sup>29</sup>. Законопроект доповнює санкції норм про військові адміністративні правопорушення альтернативним видом покарання – штрафом. Проект Закону прийнято у першому читанні 18.10.2016 року, але навіть остаточне прийняття його в сучасній редакції не усуне проблеми гендерної дискримінації в інституті адміністративної відповідальності військовослужбовців. Адже тоді судді будуть змушені (як і нині під час розгляду кримінальних справ) обирати для військовослужбовців-жінок м'якший вид покарання – штраф, враховуючи неможливість застосування до них арешту з утриманням на гауптвахті.

З огляду на викладене, військовослужбовці-жінки можуть бути направлені на гауптвахту винятково у разі їх затримання Військовою службою правопорядку Збройних Сил України<sup>30</sup>. Порядок конвоювання військовослужбовців до гауптвахти також містить декілька норм, дискримінаційних за гендерною ознакою. Так, наприклад, для супроводу військовослужбовців-жінок призначається конвой з числа військовослужбовців-жінок без урахування їхніх військових звань, на відміну від військовослужбовців-чоловіків, конвоювання яких здійснюється виключно рівними їм за військовим званням. У разі втечі

<sup>24</sup> Див.: ст. 62 Кримінального кодексу України №2341-III від 05.04.2001 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

<sup>25</sup> Вирок у справі №423/2567/16-к // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61306218>.

<sup>26</sup> Вирок у справі №490/3320/15-к // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57721622>.

<sup>27</sup> Див.: ст. 32-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення від №8073-Х 07.12.1984 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

<sup>28</sup> Там само. Див.: ст. 172-10.

<sup>29</sup> Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60010](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60010).

<sup>30</sup> Див.: п. 5 Додатку 12 Закону України №550-XIV від 24.03.1999 «Про Статут гарнізонної і вартової служб Збройних Сил України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/550-14>.

військовослужбовців-жінок застосування зброї під час їх затримання категорично заборонено, на відміну від методів припинення втечі військовослужбовців-чоловіків<sup>31</sup>.

Отже, відсутність гендерної рівності в інституті відповідальності військовослужбовців не тільки не сприяє зміцненню військового колективу, а й у більшості випадків унеможлиблює притягнення військовослужбовців-жінок до адміністративної та кримінальної відповідальності за скоєння військових адміністративних правопорушень та військових злочинів.

### III. Щодо порядку виконання обов'язків військової служби

Відмінність статусних позицій військовослужбовців-жінок і військовослужбовців-чоловіків у сфері проходження військової служби зумовила наявність дискримінаційних норм і власне під час повсякденного виконання обов'язків військової служби.

Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, дія якого поширюється на основні інституції сектору безпеки і оборони (Державну прикордонну службу України, Службу безпеки України, Національну гвардію України)<sup>32</sup> визначає, що військовослужбовці-жінки призначаються до складу добового наряду тільки на визначені позиції (перелік яких вичерпний), а також на чергування за спеціальністю. Названа норма унеможлиблює дотримання принципів справедливості та рівності чоловіків і жінок у призначенні до складу добового наряду. Зважаючи на змогу жінок обіймати «бойові» посади, дискримінаційність норми актуалізується. Тому на сьогодні непоодинокі випадки, коли військовослужбовець-чоловік і жінка перебувають на однакових посадах в одному підрозділі, однак службу в добовому наряді несуть по-різному. Аналогічним є порядок несення служби в добовому наряді, що встановлений і для курсантів (слухачів) жіночої статі<sup>33,34</sup>.

Невід'ємною частиною виконання військового обов'язку є направлення військовослужбовців у службу відрядження. Однак установлений порядок направлення у службу відрядження для військовослужбовців-жінок і чоловіків різний. Так, направлення у відрядження вагітних жінок-військовослужбовців і тих, які мають дітей віком до чотирнадцяти років, без їхньої згоди не допускається<sup>35</sup>. Подібного права військовослужбовці-чоловіки у разі наявності в них дітей віком до 14 років не мають. Військовослужбовці-жінки Державної прикордонної служби України можуть відмовитися від службового відрядження, окрім іншого, і в разі наявності у них дитини-інваліда<sup>36</sup>.

Для жінок-військовослужбовців Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України передбачена можливість установаження неповного робочого тижня за умови наявності дітей віком до 14 років або дитини-інваліда чи здійснення догляду за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку<sup>37,38</sup>. У військовослужбовців-чоловіків таке право відсутнє.

<sup>31</sup> Там само. Див.: п. 46.

<sup>32</sup> Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» №548-XIV від 24.03.1999 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/548-14>.

<sup>33</sup> Див.: п. 13 Указу Президента України №1053/2001 від 07.11.2001 «Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1053/2001>.

<sup>34</sup> Див.: п. 166 Указу Президента України №1153/2008 від 10.12.2008 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008>.

<sup>35</sup> Там само. Див.: п. 145.

<sup>36</sup> Див.: п. 153 Указу Президента України №1115/2009 від 29.12.2009 «Про Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009>.

<sup>37</sup> Див.: п. 34.4 наказу Міністерства внутрішніх справ України №638 від 04.07.2014 «Про затвердження Інструкції про порядок виплати грошового забезпечення та одноразової грошової допомоги при звільненні військовослужбовцям Національної гвардії України та іншим особам» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0849-14>.

<sup>38</sup> Див.: п. 4.7.4 наказу Адміністрації Державної прикордонної служби України №425 від 20.05.2008 «Про затвердження Інструкції про порядок виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Державної прикордонної служби України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0537-08>.



Із проаналізованих у цьому розділі норм вбачається, що виконання військовослужбовцями повсякденних обов'язків військової служби відбувається в умовах фактичної відсутності гендерної рівності.

#### IV. Щодо соціальних гарантій і пільг, можливості користування ними

Однією із найактуальніших проблем дотримання принципу гендерної рівності у секторі безпеки та оборони є відсутність у військовослужбовців-чоловіків під час особливого періоду права на відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (а в разі, якщо дитина потребує домашнього догляду – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку)<sup>39,40</sup>. Судова практика у зазначеному питанні однозначна: правова позиція підтверджує наявність у військовослужбовців-чоловіків рівного з військовослужбовцями-жінками права на відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (зокрема, у справі №817/591/16 за позовом військовослужбовця Служби безпеки України<sup>41</sup>, у справі №825/932/16 за позовом військовослужбовця Міністерства оборони України<sup>42</sup>).

Окрім того, чинне законодавство передбачає обов'язкову виплату одноразової грошової допомоги: дружині – у розмірі тримісячної пенсії годувальника і на кожного непрацездатного члена сім'ї – у розмірі місячної пенсії годувальника у разі смерті пенсіонерів із числа військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, поліцейських незалежно від призначення пенсій у разі втрати годувальника<sup>43</sup>. Разом з тим, працездатний чоловік померлої жінки взагалі позбавлений права отримати одноразову допомогу.

Усебічний аналіз законодавства, що регулює діяльність сектору безпеки та оборони, показав наявність низки проблемних питань додержання принципу гендерної рівності, які відображаються у повсякденній діяльності основних інституцій сектору безпеки та оборони.

Разом з тим слід зазначити, що саме протягом 2016 року активізувалася діяльність інституцій сектору безпеки та оборони України щодо імплементації резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека». У Міністерстві внутрішніх справ України та Міністерстві оборони України створені Робочі групи з виконання Національного плану дій. Саме Міністерство оборони України, на думку керівника «ООН-Жінки» Анастасії Дивинської, є поки що єдиною державною установою, що провела комплексні заходи для реалізації Національного плану дій, і передбачила на це кошти в бюджеті<sup>44</sup>. І безумовно, найголовнішим заходом міжнародного рівня став виступ Першого заступника голови Верховної Ради України Ірини Герашенко на дебатах РБ ООН щодо жінок, миру та безпеки<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Див.: п. 19 статті 10-1 Закону України №2011-XII від 20.12.1991 «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.

<sup>40</sup> Див.: п.88-4 Указу Президента України №1262/2007 від 27.12.2007 «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1262/2007>.

<sup>41</sup> Постанова у справі №817/591/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57955763>.

<sup>42</sup> Постанова у справі №825/932/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58212021>.

<sup>43</sup> Див.: п. 12 Постанови Кабінету Міністрів України №393 від 17.07.1992 «Про порядок обчислення вилучення грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, поліцейським та членам їхніх сімей» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393-92-%D0%BF/page>.

<sup>44</sup> Результати засідання Круглого столу «Міжнародний досвід інтеграції гендерних питань у секторі безпеки та оборони» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://maryna-burmaka.com.ua/citizenship/3/476.html>.

<sup>45</sup> Виступ першого заступника Голови ВР України І.Герашенко на дебатах Ради безпеки ООН щодо жінок, миру та безпеки // Ukraineun [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukraineun.org/press-center/184-vystup-pershogo-zastupnyka-golovy-verhovnoy-rady-ukrayny-iryny-gerashchenko-na-debatah-rb-oon-shchodo-zhinok-miryu-ta-bezpeky/>.



## Рекомендації для вирішення проблемних питань дотримання гендерної рівності у секторі безпеки та оборони

Задля подолання у секторі безпеки та оборони патерналістських підходів політики, які унеможливають інтеграцію жінки-військовослужбовця у військовий колектив, пропонується:

1. В інституціях сектору безпеки та оборони, у яких ще не функціонують Робочі групи з виконання Національного плану дій, створити такі з метою забезпечення комплексного підходу до врегулювання проблем гендерної рівності.

2. Робочим групам з виконання Національного плану дій забезпечити вивчення проблем гендерної рівності в інституціях сектору безпеки і оборони, враховуючи особливості кожної з них, а керівництву – організувати вирішення виявлених проблемних питань.

3. Державі (через суб'єкти законодавчої ініціативи) вдосконалити нормативно-правову базу сектору безпеки і оборони з метою забезпечення гендерної рівності шляхом усунення наведених у розділі відмінностей статусних позицій жінок і чоловіків-військовослужбовців.

4. Ввести посаду (призначити) радника з гендерних питань, що відповідає б стандартам Північноатлантичного Альянсу (Committee on Women in the NATO Forces (CWINF), CWINF guidance for NATO Gender Mainstreaming, approved at the annual meeting in June 2007)<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming // Committee on Women in the NATO Forces [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/cwinf\\_guidance.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf).



**Григоренко Євген Іванович,**  
кандидат юридичних наук, професор кафедри військового права військово-юридичного факультету Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

### Порядок проходження військової служби в Україні (прийняття, продовження та звільнення громадян з військової служби)

Законодавче врегулювання питань проходження військової служби громадянами України рік за роком зазнає змін. Українці важливо, щоб зміни, які відбуваються у правовій площині, йшли на користь суспільству в цілому та українському народові зокрема. Реформування армії та всіх суміжних структур, явищ та процесів за останні роки є дуже динамічними, важливими та необхідними. Кінець 2016 року відзначається доволі суттєвими змінами головного та базового документу, який регулює проходження військової служби, а саме Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Зокрема такі зміни передбачають скасування контрактів до закінчення особливого періоду або до оголошення рішення про демобілізацію; унормування укладення громадянами України, які приймаються на військову службу за контрактом, контрактів з визначеними термінами їх дії; надання можливості в особливий період для військовослужбовців строкової військової служби та військовослужбовців військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, які під час дії особливого періоду виступили не менше 11 місяців, осіб, звільнених з військової служби під час дії особливого періоду, які уклали контракти терміном на шість місяців, укласти нові контракти на строк шість місяців або на більші строки; унормування продовження контракту для військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом, виключно під час проведення мобілізації або з моменту введення воєнного стану. В інші проміжки особливого періоду (крім проведення мобілізації та введення воєнного стану) військовослужбовцям, у яких закінчився строк контракту, буде надана можливість продовжити військову службу за новим контрактом або звільнитися з військової служби; унормування зарахування до оперативного резерву першої черги всіх категорій військовослужбовців, які звільняються з військової служби в особливий період; надання можливості звільнитися з військової служби військовослужбовцям відповідно до термінів та в обсягах, що визначаються центральними органами виконавчої влади, які відповідно до закону здійснюють керівництво військовими формуваннями.

Безперечно, такі нововведення дозволять якісно спрогнозувати розвиток кадрової ситуації у Збройних Силах України, вжити заходів для її покращення та не допустити зниження боєздатності Збройних Сил України. Позитивна динаміка прийняття громадян України на військову службу за контрактом у 2016 році надає можливість компенсувати звільнення військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період та створити резерв для компенсації звільнення контрактників.

Реалізація таких положень на практиці повинна дати змогу унормувати деякі важливі питання, пов'язані з прийняттям, продовженням та звільненням

громадян з військової служби, надати можливість військовослужбовцям, які проходять військову службу за різними видами контрактів в особливий період, за бажанням продовжити військову службу за новим контрактом або звільнитися з військової служби, що дозволить створити рівні умови та уникнути додаткової психологічної напруги у Збройних Силах України. Також це передбачає здійснення поетапної планомірної заміни контрактників, які не бажають продовжувати військову службу в нашій державі, мотивованими та свідомими військовослужбовцями, що прагнуть поставити та захищати інтереси українського народу вище ніж свої власні, а також оперативно комплектувати первинні офіцерські посади через залучення в особливий період військової служби за призовом осіб офіцерського складу.

Слід зазначити, що у 2016 році також *розширено перелік обставин, за наявності яких під час дії особливого періоду військовослужбовець може звільнитися (за власним бажанням) з військової служби.* На сьогодні крім наявних уже обставин, які надавали військовослужбовцю право за власним бажанням звільнитися з військової служби, діють дві нові обставини, а саме: утримання жінкою (чоловіком)-військовослужбовцем повнолітньої дитини віком до 23 років, яка є інвалідом I чи II групи, якщо вона (він) не висловила (не висловив) бажання продовжувати військову службу та утримання жінкою (чоловіком)-військовослужбовцем дитини-інваліда підгрупи А віком до 18 років, якщо вона (він) не висловила (не висловив) бажання продовжувати військову службу.

Однак у зв'язку з набранням чинності такими нормами, з'являються непоодинокі випадки звернень військовослужбовців до відповідних судів (Одеський окружний адміністративний суд – Справа №815/2118/16 про зобов'язання видати наказ про звільнення з лав Збройних Сил України за власним бажанням згідно з п. «а» п. 7 ст. 26 Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу»; Миколаївський окружний адміністративний суд – Справа №814/1494/16 про визнання неправомірними дії та зобов'язання відповідача звільнити позивача з військової служби у зв'язку з закінченням строку контракту; Волинський окружний адміністративний суд – Справа №803/899/16 про визнання протиправним і скасування наказу Бердянського прикордонного загону №257-ос, яким продовжено строк контракту про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України на період до оголошення демобілізації; Вінницький апеляційний адміністративний суд – Справа №822/520/16 про розірвання контракту; Київський апеляційний адміністративний суд – Справа №825/932/16 про визнання відмови відповідача щодо ненадання підполковнику соціальної відпустки у зв'язку з доглядом за дітьми до досягнення ними трирічного віку протиправною).

## Психологічний фактор проходження військової служби

Перш ніж висвітлити зміст цього параграфа, хотілося б акцентувати увагу на тому, що такій його назві та відповідному сутнісному наповненню ще в жодному випуску «Прав людини» та жодному розділі, що стосується прав військовослужбовців за минулі роки, не було приділено уваги.

Необхідність прописати психологічний аспект проходження військової служби у доповіді, присвяченій правам військовослужбовців у 2016 році, автора спонукала думка про те, що на третьому році ведення бойових дій на теренах України постраждалими є не лише військовослужбовці, а й члени їхніх сімей. Здійснення психологічних реабілітаційних заходів найвищого рівня і для самих військовослужбовців, і для їхніх рідних є мінімальним, але необхідним та важливим заходом, який дасть змогу забезпечити стабільність, рівновагу та безпеку в суспільстві.

Здійснення заходів з психологічної, медико-психологічної, моральної, психічної та фізичної реабілітації безпосередньо тільки військовослужбовців, що проходять військову службу, не дасть вагомого результату без надання таких самих послуг членам їхніх сімей, котрі приймають на себе основний тягар психологічних змін, які, на жаль, відбуваються з людьми останніми роками.

Враховуючи нинішню ситуацію в Україні, урядовці вдосконалили механізм використання коштів державного бюджету на заходи з психологічної, медико-психологічної та фізичної реабілітації військовослужбовців. Відповідальним виконавцем таких заходів є Державна служба України у справах вете-

ранів війни та учасників антитерористичної операції, яка здійснює закупівлю послуг з вищезгаданої реабілітації та укладає договори з відповідними центрами. Реабілітаційний центр на підставі направлення установи органу соціального захисту населення на психологічну, медико-психологічну та фізичну реабілітацію приймає отримувача та забезпечує належне надання відповідних послуг.

Сьогодні реабілітаційні установи за фактом здійснюють психологічну, медико-психологічну та фізичну реабілітацію і учасників антитерористичної операції, і членів їхніх родин. У процесі надання цих послуг забезпечується психологічна підтримка та супровід усієї сім'ї військовослужбовця. Фахівці організують психопрофілактичну та психокорекційну роботу з сім'єю і відзначають набагато кращі результати проведення згаданих видів реабілітації. Родини навчають прийомам і методам саморегуляції, самовиховання, самонавчання з метою зниження у реальних умовах життєздатності негативних психічних станів, формування позитивних мотивацій, соціальних установок на здорове життя та трудову діяльність.

Реалізація таких заходів здійснюється у межах витрат бюджетної програми «Заходи із психологічної реабілітації, соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції та забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням», яка виконується Урядом України протягом 2016 року та закладена у проект бюджету на 2017 рік. Кількість осіб, які можуть пройти реабілітацію, розраховується Державною службою у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції.

Останнім часом, на жаль, спостерігається загрозлива тенденція до зростання кількості випадків загибелі (самогубств) військовослужбовців, а також поранень, травм, каліцтва, навмисного завдання собі тілесного ушкодження чи іншої шкоди своєму здоров'ю в зоні проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей (далі – АТО,) не пов'язаних із веденням бойових дій та виконанням службових (бойових) завдань, внаслідок скоєння кримінального або іншого правопорушення через розпивання військовослужбовцями алкогольних напоїв, вживання наркотичних чи психотропних речовин під час виконання обов'язків військової служби, у заборонених законом місцях або у зв'язку з появою військових у громадських місцях, перебування за кермом у нетверезому стані чи у стані наркотичного або токсичного сп'яніння.

Зазначене ображає людську гідність та мораль, створює загрозу (небезпеку) для навколишніх, негативно позначається на морально-психологічному стані військовослужбовців та на іміджі Збройних Сил України та інших військових формувань і правоохоронних органів серед цивільного населення у зоні АТО.

З метою запобігання таким негативним явищам та їх наслідкам, збереження життя та здоров'я військовослужбовців, підтримання позитивного іміджу Збройних Сил України, додержання вимог законодавства про кримінальну та іншу відповідальність військовослужбовців та виховання у них розуміння незворотності покарання за вчинення правопорушень, перший заступник керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України наказав у своєму Розпорядженні від 2 серпня 2016 року командирам ОТУ «Донецьк», «Луганськ», «Маріуполь», командирам військових частин безпосереднього підпорядкування за кожним випадком загибелі, одержання військовослужбовцями поранення, травми, каліцтва та ін. проводити службове розслідування згідно з вимогами Дисциплінарного Статуту ЗСУ; організувати перевірки випадків безпідставного нарахування премії військовослужбовцям, які притягувалися до дисциплінарної відповідальності за розпивання алкогольних напоїв або виконання обов'язків військової служби в нетверезому стані та провадити інші необхідні дії (Розпорядження начальника штабу – першого заступника керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей від 2 серпня 2016 року № Р-2381 «Про запобігання бойовим втратам» (м. Часів Яр).

## Відповідальність військовослужбовців

На жаль, нині на території української держави постала проблема, зумовлена необхідністю посилення відповідальності військовослужбовців, військовозобов'язаних, а також резервістів під час проходження зборів за порушення правил водіння або експлуатації машин, вчинені у стані алкогольного сп'яніння, вчинення ними військових адміністративних правопорушень, у разі невиконання (неналежного виконання) ними своїх службових обов'язків, порушення військової дисципліни або громадського порядку.

Як уже зазначалося, українські реалії свідчать про наявність фактів правопорушень, пов'язаних із розпиванням військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів спиртних напоїв за межами військових частин та їх появою після цього у нетверезому стані на військовій службі, а також правопорушень, пов'язаних з уживанням ними наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, які, незважаючи на їхню суспільну небезпеку в умовах виконання військових обов'язків, фактично залишаються поза межами відповідальності.

Застосування командирами (начальниками) військових частин заходів адміністративного примусу свідчить, що військовослужбовці під час виконання завдань військової служби перебувають на значній відстані від штабу військової частини, і тому складання командиром (начальником) військової частини протоколу про адміністративне правопорушення, вчинене військовослужбовцем, є проблемним. Адже для цього порушник спочатку повинен бути доставлений для складання протоколу про адміністративне правопорушення за десятки кілометрів до штабу військової частини, а потім знову до суду – для розгляду цієї адміністративної справи. З метою оптимізації парламентарями пропонується внести зміни до ст. 255 КУпАП, що, своєю чергою, дасть змогу складати протоколи про адміністративні правопорушення не тільки командирам (начальникам) військових частин (установ, закладів), але й командирам підрозділів, які уповноважені на те командирами (начальниками) військових частин (установ, закладів).

Нова редакція ст. 172-11 КУпАП дає можливість притягувати до адміністративної відповідальності, крім військовослужбовців строкової військової служби, й інші категорії військовослужбовців, які самовільно залишили військові частини (місця служби) тривалістю до десяти діб, а також посилює відповідальність військовослужбовців строкової військової служби у разі повторного вчинення ними військового адміністративного правопорушення.

Нова редакція ст. 172-20 КУпАП також дає можливість притягувати до адміністративної відповідальності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів не лише за розпивання ними пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на території військових частин, військових об'єктів або виконання ними обов'язків військової служби у нетверезому стані, але й за їх появу на території військової частини в нетверезому стані, а також за вживання ними наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів, а також за відмову зазначених осіб від проходження огляду на стан алкогольного, наркотичного та іншого сп'яніння.

## Альтернативна (невійськова) служба: проблеми сучасності та шляхи вирішення

З огляду на взяті зобов'язання, українська держава будує свою правову систему, ґрунтуючись на принципі, згідно з яким кожна людина визнається найвищою соціальною цінністю. Однак, незважаючи на це, наша держава проводить чітку правову політику стосовно виконання людиною та громадянином конституційних обов'язків, які повинні виконуватися, оскільки лише в такому разі реалізуються суспільні інтереси (ст. 17, 23 Основного Закону України).

Ч. 4 ст. 35 Конституції України встановлює, що ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У вказаній частині цієї статті також міститься важливий припис, що закріплює право, яке безпосередньо стосується військової служби та військового обов'язку, а саме право на альтернативну (невійськову службу), на



розвиток якого ще у 1991 році прийнято Закон «Про альтернативну (невійськову) службу», у який приблизно раз на два роки вносяться зміни, спрямовані на вдосконалення проходження такого виду служби.

Утім, незважаючи на це, на шляху до належної реалізації права на альтернативну (невійськову) службу постає ціла низка перешкод, серед яких застаріле та непослідовне законодавство, що регулює проходження такої служби та встановлює юридичну відповідальність за порушення у сфері її проходження, непоширеність належних практик, а також недостатньо осяжна науково-експертна розробка цього інституту.

Ідеться про те, що Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» безнадійно застарів (попри те, що зміни до цього Закону вносяться кожного року) і створює багато перешкод на шляху до якісного реформування військової сфери. У зв'язку з недоліками цього Закону (як, у принципі, і багатьох чинних українських законодавчих актів) виникають складні правові конфлікти у сфері соціального захисту та реалізації прав військовослужбовців. Не стало тут винятком навіть право на свободу совісті. Так, у ч. 5 ст. 6 зазначеного Закону вказано, що «особам, релігійні переконання яких перешкоджають проходженню строкової військової служби, надається право на проходження альтернативної (невійськової) служби відповідно до Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу».

Отже, правом на альтернативну службу в контексті приписів цього Закону можуть користуватися лише особи, які призиваються на строкову військову службу, а особи, що проходять військову службу за контрактом, таким правом скористатися не можуть. Проте постає питання стосовно того, що робити у випадку, коли релігійні переконання військовослужбовця сформувався під час проходження військової служби? Здається, право на свободу совісті повинно розглядатися значно ширше та охоплювати собою випадки виникнення релігійних переконань під час проходження військової служби. Закон повинен передбачити, що в тому випадку, коли релігійні переконання виникли під час проходження строкової військової служби, такий військовослужбовець повинен бути звільнений з військової служби та направлений на проходження альтернативної (невійськової) служби. Стосовно осіб, які проходять військову службу за контрактом, набуття відповідних переконань повинно бути підставою для розірвання контракту про проходження військової служби.

Крім цього, таке вузьке й однобічне трактування права на альтернативну службу названим Законом, а також недостатня розробленість відповідних конституційних положень породжує й інші проблеми у цій сфері. Слід зазначити, що гуманізація українського законодавства спрямована на створення умов, за яких кожний громадянин мав би змогу виконувати покладені на нього обов'язки. У зв'язку з цим, у ч. 4 ст. 35 Конституції України чітко встановлено, що ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі, якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою.

На перший погляд, це положення дійсно сприяє тому, що громадянин України, який має релігійні переконання та підлягає призову на строкову військову службу, не ухилитиметься від неї, а натомість прохідиме альтернативну (невійськову) службу. Проте, тут виникають правові конфлікти, пов'язані з недостатньою врегульованістю на рівні чинного законодавства питань, пов'язаних з альтернативною службою, що призводить до неправильного уявлення про неї і громадянами, які підлягають призову на військову службу і мають відповідні релігійні переконання, і розробниками нормативно-правових актів, що не створює нормативних гарантій реалізації цього обов'язку. Особливо це стосується *спотворення розуміння юридичної відповідальності* громадян, які проходять альтернативну службу.

Так, у вищевказаній конституційній нормі не є зрозумілою юридична природа альтернативної служби, у зв'язку з чим її у переважній більшості розуміють саме як право на альтернативну службу. Власне, таке її розуміння призвело до того, що Закон України «Про альтернативну (невійськову) службу», який теж подає її як право, фактично не встановлює спеціальної юридичної відповідальності

за ухилення від такої служби. Також названа відповідальність не прописана у Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі України. Єдиною можливою санкцією для осіб, що ухиляються від альтернативної служби або порушують інші вимоги, які висуваються до осіб, що її проходять, є положення ч. 3 ст. 8 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу»: «У разі ухилення громадянина від проходження альтернативної служби або вчинення інших дій, передбачених частиною першою цієї статті, місцева державна адміністрація може скасувати своє рішення про направлення його на альтернативну службу, про що протягом п'яти календарних днів у письмовій формі повідомляє громадянина і військовий комісаріат, після чого громадянин підлягає призову на строкову військову службу на загальних підставах».

Отже, громадянин, який, проходячи альтернативну службу, ухилятиметься від її проходження; братиме участь у страйках; займатиметься підприємницькою діяльністю; навчатиметься у закладах освіти, крім середніх чи вищих закладів освіти з вечірньою або заочною формами навчання; відмовлятиметься від місця проходження альтернативної служби, визначеного відповідним структурним підрозділом місцевої державної адміністрації, фактично позбавляється права на проходження альтернативної служби та підлягає призову на строкову військову службу на загальних підставах.

Водночас ухиленням від проходження альтернативної служби вважається: неприбуття без поважних причин на місце проходження альтернативної служби, зазначене у направленні, або прибуття із запізненням більше ніж на три календарні дні; самовільне припинення виконання службових обов'язків; несвоєчасне (пізніше ніж за п'ять календарних днів) повідомлення відповідному структурному підрозділу місцевої державної адміністрації про надання відпустки з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, а також про попередження власником або уповноваженим ним органом щодо звільнення у зв'язку з ліквідацією, реорганізацією або репродукуванням підприємства, установи, організації.

Проте проблема полягає в тому, що такий громадянин не може проходити військову службу (це суперечить його переконанням). Через це він, як правило, ухилятиметься від військової служби або не належно її проходитиме. Таке ставлення базується на неправильному уявленні про альтернативну службу виключно як право громадян. Право – це міра можливої поведінки, а отже, громадянин реалізує його за власним бажанням. У нього є можливість вибору – не тільки реалізувати чи не реалізувати це право, а також у будь-який час після початку відмовитися від подальшої його реалізації. Саме на таких засадах ухвалено Закон України «Про альтернативну (невійськову) службу».

З огляду на це, абсолютно неприпустимі положення Закону про те, що громадянин у разі ухилення від альтернативної служби направляється на військову службу. У цьому випадку слід розуміти, що недисциплінованість громадянина не може нівелювати його стійких релігійних переконань, які, як вказано в Конституції та Законі України «Про альтернативну (невійськову) службу», прямо суперечать виконанню військового обов'язку. Тобто складається ситуація, коли громадяни України, що підлягають призову на строкову військову службу й особисто заявили про неможливість проходження військової служби як такої, бо це суперечить їхнім релігійним переконанням, документально або іншим чином підтвердили істинність своїх переконань та стосовно яких прийняті відповідні рішення, починають проходити альтернативну службу. Втім немає жодної гарантії, що серед таких громадян не буде недисциплінованих осіб. Відповідно, ці особи також мають релігійні переконання, яким суперечить військовий обов'язок. Проте відповідно до чинного законодавства, за дії, які є проявом, передусім, недисциплінованості, цих осіб можуть направляти за рішенням місцевої державної адміністрації на призов для проходження строкової військової служби на загальних підставах, тобто виконувати військовий обов'язок.

Такий вид юридичної відповідальності громадян України, які проходять альтернативну службу, перше суперечить приписам чинного законодавства, адже виходить, що релігійні переконання цих осіб виключають виконання військового обов'язку. З огляду на це, можна вбачати логіко-юридичну помилку законодавця, яка полягає в тому, що створюються юридичні підстави направляти на військову службу осіб, переконання котрих суперечать суті військової служби. Йдеться про поєднання двох несумісних

обставин. По-друге, застосування такого виду юридичної відповідальності спричинятиме збільшення правопорушень серед військовослужбовців. Адже якщо громадянин України під час проходження альтернативної служби ухиляється від неї, то, проходячи військову службу, він також може почати від неї ухилятися або неналежним чином ставитиметься до виконання своїх службових обов'язків, що призведе до притягнення його до юридичної відповідальності.

У зв'язку з цим, слід на законодавчому рівні передбачити інші санкції за ухилення від альтернативної служби, оскільки наявність чинної санкції спотворює саму ідею альтернативної служби і негативно впливатиме на процес проходження військової служби.



**Марія Ясеновська,**  
президент ХОФ  
«Громадська  
альтернатива»,  
експерт Коаліції  
«Права дитини  
в Україні»



**Анастасія  
Бондаренко,**  
експерт Коаліції  
«Права дитини  
в Україні»

## ПРАВА ДИТИНИ<sup>1</sup>

### I. Вступ

Загальна ситуація із правами дитини в Україні істотно не покращилась, а на думку експертів Коаліції «Права дитини в Україні» навіть погіршилася. Питання прав дитини так і не потрапило до пріоритету державної політики. Фактично можна констатувати, що система захисту прав дітей в Україні не працює.

Так, служби у справах дітей не ефективні, не укомплектовані, характеризуються плінністю кадрів, замало підвищують власну кваліфікацію. Кримінальна міліція у справах дітей розформована, а будь-який інший орган з аналогічними функціями та завданнями в системі Національної поліції так і не створено, експеримент з Шкільними поліцейськими явно має інші завдання й не може вважатися адекватною заміною.

Впровадження ювенальної юстиції не зрушилося з вже застарілої концепції, а дії Міністерства юстиції з її впровадження, що відбулися у вигляді робочих зустрічей з громадськими експертами на початку року, не отримали продовження та були викликані необхідністю звітування з реалізації Національної стратегії з прав людини (очевидно, що жодних санкцій за її неналежне виконання не відбулося).

Школи не в змозі вирішити наявні проблеми із забезпеченням прав та інтересів дитини, працюють за програмами, що не базовані на правозахисному підході, не виконують функцію виховання у дусі прав людини та демократичної громадянськості.

Система попередження насильства в сім'ї не працює, а законодавчі ініціативи щодо запровадження в Україні стандартів Стамбульської Конвенції зустрічаються з особистими упередженнями та неосвіченістю депутатів Верховної Ради. Немає жодної системи правової підтримки дітей, батьків та інших офіційних представників.

Окремою проблемою залишається дотримання прав дітей з числа внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) ВПО та дітей, що залишаються у Криму та на тимчасово окупованих територіях. Відповідно діти стають жертвами насильства, мілітаристичної пропаганди, яка позиціонується як патріотизм, піддаються дискримінації разом зі своїми сім'ями.

Державні інституції досі тримаються об'єктного підходу, коли дитина розглядається як об'єкт захисту, а не як суб'єкт правових відносин. Такий підхід закріплено й в Законі України «Про охорону дитинства», який вже не відповідає реальності й вимогам стандартів Конвенції ООН про права дитини. Іншими глобальним недоліком є розпорошеність функцій між органами державної влади, відсутність алгоритмів їх взаємодії між собою замість комплексного системного підходу. Створювані нормативні акти переважно носять декларативний характер і не мають правових та фінансових механізмів реалізації.

<sup>1</sup> Розділ підготовлено за матеріалами Коаліції. Публікується в авторській редакції.

Загальна ситуація майже не відрізняється від минулорічного звіту. Тому у цьому звіті представлено аналіз актуального законодавства та ситуації із дітьми, що є ВПО або знаходяться на непідконтрольних Україні територіях, через те, що питання забезпечення їх прав стає все більш актуальним через періодичне загострення ситуації у зоні АТО з одного боку, а з іншого – відходить на другий план у загальній картині визначення потреб дитини з боку держави.

## II. Законотворчі ініціативи

Переважна більшість законопроектів, що були подані у 2015-2016 рр. та були спрямовані на всебічне покращення стану дотримання прав дитини, так і залишились на рівні законодавчих ініціатив. Наприклад, проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту дітей від сексуальних зловживань та сексуальної експлуатації»<sup>2</sup>, що був внесений на розгляд ще у травні 2015 року, все ще не був розглянутий.

Не було прийнято й законопроект про встановлення тимчасової державної допомоги, що надається сім'ям, що виховують дітей з інвалідністю, та матерям одначкам, що виховують дітей з інвалідністю у розмірі не менш 30% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку<sup>3</sup>.

Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки дітей, які постійно проживають в зоні проведення антитерористичної операції у населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення»<sup>4</sup>, що передбачав комплексну підтримку дітей, які постійно проживають у населених пунктах на лінії зіткнення, у вересні 2016 року було відкликано.

## III. Новели законодавства

Однак окремі важливі законодавчі акти, що покращують стан дотримання прав дитини, було прийнято.

Наприклад, у 2016 році були прийняті наступні нормативні акти:

1. «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування щодо наставництва»<sup>5</sup>. Цим нормативним актом було встановлено поняття наставництва та затверджені основи цієї діяльності та основні положення договору про наставництво.

2. Передбачене фінансування заходів та завдань Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року (Постанова КМУ № 111 від 24.02.2016., п.5 Програми) «Про внесення зміни до пункту 3 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації державної політики з питань сім'ї та дітей»<sup>6</sup>, а саме розроблення індикаторів виявлення дітей, які постраждали від торгівлі людьми; систематичну підготовку фахівців, які надають соціальні послуги таким дітям, тощо.

3. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми»<sup>7</sup>, згідно якого внесені наступні зміни:

- До Закону України Про забезпечення прав та свобод ВПО (ч.1 ст.4) внесена норма щодо права кожної дитини на отримання статусу (тобто довідки) ВПО. У випадку дітей, що прибули на навчання, їм потрібно звернутись до служби у справах дітей із довідкою про місце навчання. У випадку малолітніх дітей, що прибули з бабусями, дідусями ті іншими родичами, довідку отримує родич і це прямо прописано у законодавстві.

<sup>2</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59236](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59236).

<sup>3</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58268](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58268).

<sup>4</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60005](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60005).

<sup>5</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1504-19>.

<sup>6</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/111-2016-%D0%BF>.

<sup>7</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/936-19>.



- До Сімейного кодексу України внесена норма щодо патронатних сімей. Патронатні батьки не є опікунами чи піклувальниками. Їхнє завдання – тимчасовий догляд за дитиною та її виховання протягом 3-6 місяців. Патронатні батьки після відповідного навчання будуть найматися на роботу місцевими органами влади та отримувати зарплатню із місцевого бюджету. Місцеві бюджети у більшості громад на момент прийняття закону вже були прийняті й не передбачали фінансування патронатних сімей у 2016 році, тому ситуацію у 2017 році треба буде відстежувати. Механізм навчання та порядок оформлення патронату досі не закріплено на рівні нормативного акту.

- До Закону України «Про охорону дитинства» (ст. 30, 31) внесена норма щодо зобов'язання України дотримуватись додаткового протоколу до Женевських конвенцій щодо недопущення участі дітей у бойових діях. Це зобов'язання тепер прямо прописано в українському законодавстві та стосується всієї території України. Механізм імплементації закону на непідконтрольній уряду території є невизначеним.

4. Затверджено Порядок обробки персональних даних в ЄІАС «Діти» (наказ Мінсоцполітики №717 від 01.07.2016 р.)<sup>8</sup>.

5. Затверджено план заходів з виконання у 2016 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р. (розпорядження КМУ № 509-р від 23.08.2016 р.)<sup>9</sup>.

6. «Про внесення змін до Положення про дитячий будинок сімейного типу та Положення про прийомну сім'ю» (Постанова КМУ №458 від 22.07.2016 р.)<sup>10</sup>.

7. Формулювання «та в зв'язку з іншими обставинами» відносно підстав припинення виплат при народження дитини визнано незаконним (рішення КСУ № 3-рп/2016 від 8 червня 2016 року)<sup>11</sup>.

8. Наказом Міністерства соціальної політики від 31.03.2016 № 318 затверджено новий Державний стандарт соціального супроводу сімей, що перебувають у складних життєвих обставинах<sup>12</sup>.

Наприкінці квітня було затверджено «Санітарний регламент для дошкільних навчальних закладів»<sup>13</sup>, який, всупереч пропозиціям громадських організацій, було прийнято без урахування потреб дітей з інвалідністю та дітей з малорухливих груп.

## IV. Діти з числа внутрішньо переміщених осіб (ВПО)

### 1. Переміщення дітей через лінію зіткнення

На цей час базовим документом, який регулює порядок перетину лінії розмежування у Донецькій та Луганській областях, є Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затверджений наказом першого заступника керівника АТЦ при СБУ від 12.06.2015 №415-ог<sup>14</sup> (надалі – Тимчасовий порядок). Зокрема, даний Порядок визначає правила перетину лінії розмежування дітьми.

Проте навіть при тому, що Тимчасовий порядок містить достатньо норм, що регламентують процедури перетину лінії розмежування дітьми, на практиці виникає багато проблем безпосередньо під час переміщення через КПВВ.

Перетин лінії зіткнення з підконтрольної на непідконтрольну територію дітьми у супроводі одного з батьків дуже часто унеможлиблюється відсутністю нотаріально посвідченої згоди того з батьків, хто

<sup>8</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0982-16>.

<sup>9</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/590-2016-%D1%80>.

<sup>10</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/458-2016-%D0%BF>.

<sup>11</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-16>.

<sup>12</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0621-16>.

<sup>13</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0563-16>.

<sup>14</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=136476&cat\\_id=135945](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136476&cat_id=135945).

відсутній у пункту пропуску. Досить часто трапляються ситуації, коли мати із дитиною (дітьми) виїхала на підконтрольну територію України ще до встановлення перепускної системи через лінію розмежування (тобто до січня 2015 року), а потім, при бажанні виїхати на тимчасово окуповану територію України (провідати батьків, перевірити стан житла, повернутися на постійне місце проживання тощо), вже на КПВВ безпосередньо отримала відмову у пропуску через відсутність нотаріально посвідченої згоди другого з батьків чи інших документів, передбачений Правилами перетинання державного кордону України. У цьому разі розповсюдженими варіантами рішення цієї проблеми є отримання рішення суду про надання дозволу на виїзд громадянину, який не досяг 16-річного віку, без згоди та супроводу другого з батьків, або – рідше – про позбавлення батьківських прав. Перший варіант є більш простим процедурно, і суди мають вже деяку практику розгляду подібних справ та винесення рішень, що сприяє більш швидкому розгляду справи. З іншого боку, ця практика є досить різною (в деяких рішеннях суд дає згоду на виїзд дитини (дітей) суто на певній період, з вказанням точного місця призначення; в інших – дозвіл дають до досягнення дитиною повноліття тощо). Проте відповідно до позиції Колегії суддів судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, яка була сформована у рішенні від 16 березня 2016 року<sup>15</sup>, дозвіл суду про надання дозволу на виїзд дитині повинен отримуватися на кожну поїздку, і не може бути виданий до досягнення дитиною певного віку. Це означає, що кожний раз, коли знадобиться в'їхати на тимчасово непідконтрольну територію України, треба проходити судову процедуру та отримувати рішення. У такій ситуації, іншим шляхом є отримання рішення суду про позбавлення батьківських прав, що призводить до того, що подібні позови, якими «завалені» суди, до яких була перерозподілена підсудність судів, розташований на тимчасово окупованій території, іноді розглядають їх досить формально (що, звичайно, неприпустимо). Це може призводити до порушень прав того з батьків, хто не проживає з дитиною: він (вона) навіть може не знати, що в суді розглядається справа про позбавлення його/її батьківських прав або подібне рішення вже винесено.

Наразі не є врегульованим порядок перетину лінії розмежування дітьми без супроводу законних представників (у супроводі родичів чи при самотійному перетині дитиною лінії розмежування). Тимчасовий порядок не містить норми, яка б встановлювала обмеження на право дитини виїжджати з тимчасово окупованої території без супроводу батьків або інших законних представників. Проте на практиці, якщо дитина виїжджає у супроводі родичів, необхідним є повний комплект документів, що підтверджують родинні зв'язки дорослого із дитиною. Якщо таких документів немає, дитину у супроводі можуть не випустити з тимчасово окупованої території України.

Крім того, досить багато проблемних питань виникає із дітьми, яким виповнилось 16 років і які мають бажання виїхати для проживання, навчання на підконтрольну територію України, проте чиї батьки через їхню підтримку так званих «ЛНР/ДНР» чи з інших причин не мають бажання переміщуватися на підконтрольну територію і вивозити дитину. По суті, Тимчасовий Порядок не містить заборони виїзду дитини самотійно, більш того, є спеціальна норма, яка регламентує те, яким чином повинні поводитися відповідальні особи на КПВВ при виявленні дитини без супроводу законних представників (вищенаведений п. 5.13 Тимчасового порядку). Проте, цей пункт фактично не працює, а для перетину лінії зіткнення вимагається присутність дорослого – законного представника дитини.

Через складнощі при перетині лінії зіткнення (обмежена кількість КПВВ, відсутність пасажирського сполучення, величезні черги тощо) достатньо велика кількість жителів тимчасово окупованої території України виїжджає з неї через неконтрольовані ділянки кордону з Російською Федерацією та перетинає державний кордон України у встановлених пунктах пропуску на підконтрольній території.

<sup>15</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56614603>.

## 2. Отримання статусу ВПО

Під час проходження процедури взяття на облік дітей з числа ВПО часто виникають складнощі, які пов'язані не стільки із відсутністю нормативного регулювання того чи іншого питання реєстрації переселенців, а з різною практикою застосування існуючих нормативно-правових актів у різних регіонах України.

При поданні заяви про взяття на облік малолітньої дитини, яка прибула без супроводження законного представника, складно підтвердити родинні зв'язки дитини із родичом, із яким проживає дитина після переміщення і який має право подати заяву про взяття дитини на облік як ВПО. У разі, якщо дитина переміщується не в супроводі законних опікунів (батьків, опікунів), а разом із родичами (братами, сестрами, бабусями, дідусями тощо), вони мають право подати заяву про взяття на облік дитини як внутрішньо переміщеної особи. Проте при поданні такої заяви родичі повинні довести факт родинних відносин із дитиною, що буває доволі важко з огляду на те, що дуже часто, особливо після екстреної евакуації чи після руйнування житла, багато сімей виїжджали взагалі без документів. Наприклад, якщо онук виїхав із бабусяю, вона повинна мати оригінал його свідоцтва про народження, свідоцтва про народження свого сина чи доньки, який (яка) є батьком (матір'ю) дитини, та у разі зміни прізвища – свідоцтва про шлюб свого сина (доньки). Ці документи зазвичай важко поновити у разі втрати, але вони є необхідними для підтвердження родинних зв'язків між дитиною і родичом, з яким вона виїхала.

Також варто зупинитися на питаннях взяття на облік дітей, що перемістилися із районів проведення АТО, але батьки цих дітей не можуть отримати статус переселенців з різних причин (наприклад, після розлучення батьків дитина переміщується з тимчасово окупованої території до того з батьків, якій вже тривалий час проживає на підконтрольній території та не має права на отримання статусу ВПО). У цій ситуації, якщо дитина-переселенець проживає із одним з батьків (або іншим родичом), якій не є ВПО, дитина статус переселенця отримати не може через відсутність відповідних процедур взяття її на облік окремо від законного представника чи родича дитини.

## 3. Отримання ВПО соціальних виплат на дітей

Держава Україна, відповідно до ст. 46 Конституції України<sup>16</sup>, гарантує право на соціальний захист громадян. Проте військовий конфлікт суттєво вплинув на те, яким чином це гарантоване Конституцією право може бути реалізовано для осіб, що залишилися проживати на тимчасово окупованій території України чи вимушені були виїхати і стати внутрішньо переміщеними особами.

Соціальні виплати особам, які зареєстровані на тимчасово окупованій території України, здійснюються тільки після їхньої реєстрації у якості ВПО. Ця норма була встановлена Постановою КМУ від 05.11.2014 №637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»<sup>17</sup> і на практиці означає, що мешканцям окупованих територій, зокрема, Донецької та Луганської областей жодні соціальні виплати не проводяться, допоки люди не стануть переселенцями. Це є суттєвим порушенням права на соціальний захист та, по суті, є примушуванням до переміщення, оскільки дуже часто соціальні виплати від держави є єдиним джерелом для існування представників незахищених верств населення. При цьому механізмів отримання соціальних виплат особами, що зареєстровані на окупованій території та не бажають ставати переселенцями, не існує.

Також соціальні виплати не призначаються / не поновлюються у разі, якщо заявником не наданий повний комплект документів, передбачених підзаконними нормативними актами, які дуже часто включають в себе документи, які переселенець не в змозі надати. Це стосується, перш за все, подання довідки про склад сім'ї, яка відповідно до наказу Міністерства праці та соціальної політики України від 22.07.2003 №204<sup>18</sup> може бути видана лише власнику житла, а не орендарю. При цьому довідка про

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.

<sup>17</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.

<sup>18</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>.

склад сім'ї, наприклад, входить до обов'язкового пакету документів при призначенні допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування. Тож у разі неподання цієї довідки, управління праці та соціального захисту населення відмовляє у призначенні чи поновленні виплат допомоги одинокій матері, що на пряму зачіпає інтереси дитини. Крім того, у більшість підзаконних актів не внесені зміни, які б враховували ситуацію тимчасової окупації окремих територій України при оформленні соціальних виплат. Наприклад, за загальним правилом, соціальні виплати призначаються і виплачуються за місцем реєстрації особи, а у випадку проживання не за місцем реєстрації – за умови отримання довідки з місця реєстрації про те, що там особа цей вид допомоги не отримує. Проте місцем реєстрації ВПО є окупована територія, де подібну довідку отримати неможливо.

#### **4. Отримання документів, що підтверджують особу та громадянство ВПО, та поновлення втрачених документів**

Окремим питанням є отримання дублікатів судових рішень та виконавчих листів, виданих на тимчасово непідконтрольній території України до початку проведення АТО. Зокрема, найчастіше мова йде про рішення суду про призначення аліментів на дитину та отримання копії виконавчого листа для поновлення виконання судового рішення вже на підконтрольній території України або оформлення тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів

Відповідно до ч. 4 ст. 222 ЦПК України, копії судових рішень повторно видаються за заявою особи за плату у розмірі, встановленому законодавством. Згідно до ч. 1 ст. 370 ЦПК України, замість втраченого оригіналу виконавчого листа або судового наказу суд, який видав виконавчий лист або судовий наказ, має право за заявою стягувача або поданням державного виконавця видати його дублікат. Суд, який видав виконавчий лист про стягнення аліментів, має право за поданням державного виконавця, приватного виконавця у разі встановлення кількох місць роботи чи отримання доходів боржника видати дублікат виконавчого листа.

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку із проведенням антитерористичної операції»<sup>19</sup> Голова Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ своїм розпорядженням від 02.09.2014 №2710/38-14<sup>20</sup> визначив територіальну підсудність цивільних справ, підсудних судам, що розташовані у районі проведення АТО, місцевим загальним судам, які розташовані поза межами тимчасово окупованої території України. Тобто був визначений перелік судів, які замість судів, що залишилися на непідконтрольній території, розглядають справи, що були б підсудні цим судам.

Хоча отримання вищевказаних документів є вкрай важливим та на пряму або опосередковано впливає на реалізацію прав дітей з числа внутрішньо переміщених осіб, тим не менш існує багато труднощів, що виникають під час проходження процедур отримання або поновлення документів.

Фактично відсутня можливість отримання паспорту громадянина України при досягненні 16-річного віку у разі, якщо батьки чи один з них не виїхали з тимчасово непідконтрольної території України. Хоча Порядок оформлення і видачі паспорту громадянина України, затверджений наказом МВС від 13.04.2012 № 320, не містить норми щодо необхідності надання оригіналів чи копій паспортів батьків дитини, що досягла 16-річного віку, тим не менш на практиці для дітей-переселенців надання оригіналів паспортів обох батьків стає необхідною вимогою, без виконання якої паспорт дитині не оформлять. Навіть на офіційному сайті Державної міграційної служби у Розділі «Інформація для вимушених переселенців із зони проведення АТО»<sup>21</sup> у описі послуги з отримання паспорта громадянина України по досягненню 16-річного віку міститься інформація про необхідність надання паспортів батьків (при чому у загальному порядку отримання паспорта такої вимоги немає). Складнощі виникають у тих дітей,

<sup>19</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/paran3000#n3000>.

<sup>20</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1632-18>.

<sup>21</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2710740-14>.

в кого батьки не проживають спільно чи якщо вони не виїхала та продовжують проживати на тимчасово непідконтрольній території України.

Складний процес отримання дублікатів судових рішень про стягнення аліментів та відповідних виконавчих листів у разі, коли вони були винесені до початку проведення АТО на нині непідконтрольній території України. Не дивлячись на те, що питання перерозподілу територіальної підсудності справ, які були підсудні судам, розташованим на тимчасово окупованій території України, законодавчо врегульовано, тим не менш багато переселенців стикаються із труднощами при отриманні копій рішень суду чи дублікатів виконавчих листів у справах, які були розглянуті до початку збройного конфлікту на окремих територіях Донецької та Луганської областей. Основна проблема є у тому, що самі судові справи не були передані з непідконтрольної території України, а отримання копій рішень суду на підставі даних Єдиного державного реєстру судових рішень жодним нормативно-правовим актом не врегульовано.

## V. Рекомендації

- Гармонізувати законодавство у відповідність до Конвенції ООН про права дитини та рекомендацій Комітету ООН з прав дитини.

- Повернутися до питання запровадження посади Уповноваженого з прав дитини від Верховної Ради.

- Гармонізувати законодавство із Протоколом до Конвенції про права дитини, що захищає дітей у збройних конфліктах. Законодавство має запобігати мілітаризації дітей та їх залучення до збройних конфліктів, а якщо таке сталося – розглядати дітей, як жертв незалежно від типу їх залучення до конфлікту.

- Розглянути можливість створення окремого закону про права дитини, який би мав універсальний характер та надавав би можливість захисту всіх категорій дітей, що знаходяться на території України та/або під її юрисдикцією. Зокрема, це стосується дітей ВПО та тих, хто знаходиться на непідконтрольних територіях. Питання забезпечення прав дитини має базуватися на принципі недискримінації, найкращих інтересів дитини, врахування її думки та забезпечення можливостей для виживання й розвитку.

- Ратифікувати Римський Статут, щоб мати можливість розслідування воєнних злочинів проти дітей незалежно від міста їх вчинення та покарання винних.

- Вдосконалити механізм захисту дітей від домашнього насильства.

- Запровадити ювенальну юстицію, забезпечити її роботу на законодавчому рівні. Зокрема, створити систему по роботі із дітьми в контакт з законом на рівні Національної поліції.

- Активізувати процедуру деінституалізації дітей та забезпечити право на виховання у сімейному оточенні.

- Сприяти розвитку інклюзивної освіти, розповсюджуючи її не тільки на дітей з інвалідністю.

- Потрібні окремі механізми захисту дітей від дискримінації.

- При проведенні реформ та прийнятті поточного законодавства, в першу чергу бюджету, робити аналіз впливу законодавства на дітей. Для цього створити окремий аналітичний орган за участю експертів з числа громадських організацій.

- Створити парламентську групу депутатів, яка б просувала інтереси дітей у Верховній Раді.





**Людмила Фурсова,**  
головний спеціаліст  
відділу аналітики та  
інформаційно-  
просвітницької  
роботи з питань  
недискримінації  
Секретаріату  
Уповноваженого  
Верховної Ради  
України з прав людини

## ПРАВА ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Питання дотримання прав людей з інвалідністю перебували в полі зору суспільства фактично увесь рік. На початку року сфера обслуговування Львова (ресторани «Криївка»<sup>1</sup>, «Variano»<sup>2</sup> та фітнес-центр «Sport Life»<sup>3</sup>) завдяки повідомленням у соціальних мережах, що мали широку ретрансляцію, опинилась у центрі уваги громадськості. Насправді ж це, напевно, перші випадки в українських реаліях, коли масове обурення та реальна загроза втрати своїх клієнтів змусили власників «Криївки» та «Variano» вибачитись та пообіцяти виправити ситуацію. На жаль, інші прикрі ситуації, особливо з центрами «Sport Life», що виникали впродовж року у різних регіонах<sup>4,5</sup>, залишилися невирішеними і не призвели до змін.

До Конвенції про права осіб з інвалідністю внесено довгоочікувані редакційні зміни, які вилучили з тексту міжнародного документу термін «інвалід», замінивши його на більш прийнятний – «особа з інвалідністю»<sup>6</sup>. Наступним кроком, відповідно до Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, має стати приведення термінів українського законодавства до вимог Конвенції.

Вересень цього року запам'ятався вражаючими перемогами нашої паралімпійської збірної в Ріо-де-Жанейро, де українська команда посіла третє місце в загальному заліку<sup>7</sup>, що є найбільшим її досягненням в історії України.

Цьогорічний грудень не став винятком у символічному декларуванні керівництвом держави необхідності забезпечення прав людей з інвалідністю,

- <sup>1</sup> Швейцара «Криївки», який не впустив жінку на візку, звільнили з роботи // Zaxid.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zaxid.net/news/showNews.do?shveytsara\\_kriyivki\\_yakiy\\_ne\\_vpustiv\\_zhinku\\_na\\_vizku\\_zvilnili\\_z\\_roboti&objectId=1384579](http://zaxid.net/news/showNews.do?shveytsara_kriyivki_yakiy_ne_vpustiv_zhinku_na_vizku_zvilnili_z_roboti&objectId=1384579).
- <sup>2</sup> Адміністрація львівського ресторану вибачилася перед відвідувачем із ДЦП, якого виставили за двері // PRESS-ЦЕНТР [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://press-centr.com/ua/news/14630\\_Administratsiya-lvivskoho-restoranu-vibachilasya-pered-vidviduvachem-iz-DTsP-yakoho-vistavili-za-dveri](http://press-centr.com/ua/news/14630_Administratsiya-lvivskoho-restoranu-vibachilasya-pered-vidviduvachem-iz-DTsP-yakoho-vistavili-za-dveri).
- <sup>3</sup> Львів'янин із ДЦП, якого не пустили у спортклуб: «Такої жорсткої дискримінації не відчував ніколи» // Обозреватель [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://obozrevatel.com/society/31742-nepriemno-ale-perezhivu--golovne-abi-bilshe-tak-ne-chinili-z-inshimi-lyudmi-na-invalidnih-vizkah-ostap-stadnik-pro-vipadok-u-sport-life.htm>.
- <sup>4</sup> Фізкультурно-оздоровчий центр «Sport Life» – не для людей з інвалідністю // Версії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://versii.cv.ua/avtori/larisa-homich/fizkulturno-ozdorovchij-tsentr-sport-life-ne-dlya-lyudej-z-invalidnistyu/38181.html>.
- <sup>5</sup> Irina Arslan. Відкриваю сторінку Sport Life... // Допис у Facebook від 06.06.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.facebook.com/iryna.arslan/posts/1191585910860740>.
- <sup>6</sup> Закон України «Про внесення зміни до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про права інвалідів і Факультативного протоколу до неї» від 07.09.2016 № 1490-VIII // Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1767-17>.
- <sup>7</sup> Паралімпіада-2016. Підсумкова таблиця медалей // Sportanalytic [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://sportanalytic.com/olympicgames/paralimpiadas\\_medal.html](http://sportanalytic.com/olympicgames/paralimpiadas_medal.html).

підтвердженням чого є черговий Указ Президента<sup>8</sup>. Шкода, що Уряд чекав аж до грудня для того, щоб затвердити низку актуальних нормативних актів<sup>9</sup>, на необхідності затвердження яких громадськість наполягала і раніше. Залишається сподіватися, що другий Уповноважений, цього разу Урядовий<sup>10</sup>, матиме вплив на вироблення та прийняття рішень Кабміном.

**Статистика.** На початок 2016 року в Україні налічувалося 2614061 осіб з інвалідністю (у тому числі: 250229 осіб з інвалідністю I групи, 918966 осіб – II групи, 1291249 осіб – III групи та 153547 дітей з інвалідністю), що дорівнювало 6,11% у загальній структурі населення (42760,5 тис. осіб)<sup>11</sup>.

Статистичні дані про людей з інвалідністю, змушених залишити свої домівки, навчання та роботу, фактично самотужки долаючи перешкоди серед чужих людей, також вражає. В Україні станом на 7 липня 2016 р. налічується 72356 внутрішньо переміщених осіб з числа людей з інвалідністю (4,07% у загальній структурі ВПО). Найбільша кількість ВПО з інвалідністю – у Донецькій (28590 осіб), Харківській (9077 осіб), Луганській (7496 осіб), Запорізькій (6658 осіб) областях, місті Києві (4537 осіб) та Дніпропетровській (3229 осіб) області. На жаль, статистики щодо чисельності ВПО з інвалідністю у розрізі груп та підгруп інвалідності жодним органом влади не ведеться. Окрім того, окремо не обліковуються діти з інвалідністю<sup>12</sup>.

**Зайнятість.** Кількість людей з інвалідністю, що працюють, станом на 01.01.2016 р. становила 652,9 тис. осіб<sup>13</sup> у порівнянні з 742 591 осіб працюючих на початок 2015 року<sup>14</sup>.

Сфера зайнятості людей з інвалідністю за останній період не зазнала радикальних змін. Законопроект КМУ №2322а, поданий до ВРУ ще у липні 2015 року, детальний аналіз якого проведено у доповіді правозахисних організацій за перше півріччя 2015 року<sup>15</sup>, у квітні цього року відкликано. Нагадаємо, що експертів стурбувала норма щодо альтернативи виконання роботодавцем нормативу працевлаштування осіб з інвалідністю шляхом укладання з підприємствами громадських організацій людей з інвалідністю договорів на виготовлення (виконання) товарів, робіт і послуг, оскільки така новація могла б погіршити зайнятість на відкритому ринку праці, особливо за відсутності механізмів заохочення роботодавців, у тому числі фінансової підтримки для забезпечення розумного пристосування.

У травні 2016 року Кабмін реєструє у ВРУ аналогічний законопроект №4578<sup>16</sup>, в якому згадана норма не зазнала змін. Викликають сумнів і новації альтернативного законопроект №4578-2<sup>17</sup>.

<sup>8</sup> Указ Президента України від 13.12.2016 №553/2016 «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/553/2016..>

<sup>9</sup> Порядок денний засідання Уряду від 14.12.2016 // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/meetings/agenda?mid=249584304>.

<sup>10</sup> Уряд призначив своєю Уповноваженою з питань прав людей з інвалідністю Раїсу Панасюк // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249587918&cat\\_id=244274160](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249587918&cat_id=244274160).

<sup>11</sup> Права людей з інвалідністю в умовах збройного конфлікту на Сході України. Аналітичний звіт / За заг. ред. А. Буценка // Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К.: Румес, 2016. – 126 с. С. 26 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/People-with-disability-and-army-conflict-in-Eastern-Ukraine.pdf>.

<sup>12</sup> Там само, с. 27.

<sup>13</sup> Соціальний звіт за 2015 рік // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/188938/2015.doc>.

<sup>14</sup> Соціальний звіт за 2014 рік // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/177143/2014.doc>.

<sup>15</sup> Права людини в Україні: перше півріччя 2015. Наукове видання / За ред.: А.Б. Благої, О.А. Мартиненка // Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Київ, 2015. – С. 160. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/files/docs/1442348382.pdf>.

<sup>16</sup> Проект Закону №4578 від 04.05.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58963](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58963).

<sup>17</sup> Проект Закону №4578-2 від 24.05.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення працевлаштування інвалідів» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59218](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59218).

Наприклад, пропозиція створити реєстр осіб з інвалідністю, що потребують працевлаштування, видається зайвою, оскільки така людина за потреби й так звертається до служби зайнятості, де її вносять до загального реєстру безробітних.

Наслідком прийняття норми проекту Закону щодо звільнення від сплати адміністративно-господарських санкцій у випадку, коли вжито всіх необхідних заходів для забезпечення виконання нормативу робочих місць, однак його не виконано з незалежних від роботодавців причин, може бути зловживання роботодавців.

Додатково пропонується, щоб організації, які утримуються за бюджетні кошти, також сплачували адміністративно-господарські санкції за невиконання квоти. Ця норма і справді могла б покращити зайнятість людей з інвалідністю в бюджетній сфері, однак важливо прописати механізм таких стягнень, котрі вираховувалися б не з бюджету установи, а безпосередньо впливали б на осіб, які приймають рішення щодо зайнятості та організують найм фахівців.

Вбачається, що норма щодо виконання роботодавцем нормативу працевлаштування осіб з інвалідністю через укладання з підприємствами громадських організацій людей з інвалідністю могла би бути підтримана лише за умови, що така робота надаватиметься особам з I групою інвалідності та II групою внаслідок психічних захворювань, оскільки ситуація цих осіб є найскладнішою на ринку праці.

До слова, особи з I групою інвалідності незахищені навіть на підтримуваному ринку праці. Підтвердження цього можуть бути два позови до суду незрячих осіб (I групи інвалідності), яких звільнили у 2015 році з підприємства Українського товариства сліпих. Одна людина звільнена у зв'язку з незгодою щодо істотних змін умов праці, оскільки їй пропонували один робочий день на тиждень<sup>18</sup>, а друга – у зв'язку зі скороченням посади, хоча згідно з даними, озвученими в суді, ця посада існувала й надалі<sup>19</sup>. Матеріали судових справ засвідчують, що, незважаючи на звільнення цих осіб, протягом цих півроку на підприємство прийнято 15 нових співробітників.

Сприятиме зайнятості на державній службі новий Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, згідно з яким особам з інвалідністю забезпечується застосування принципу розумного пристосування під час конкурсного відбору<sup>20</sup>.

Стандарт соціального супроводу під час працевлаштування та на робочому місці<sup>21</sup> містить у собі низку позитивних моментів щодо супроводу, зокрема людини з інвалідністю, до працевлаштування та додаткової підтримки на робочому місці. Видається, що такі питання, як облаштування робочого місця відповідно до зазначених у цьому стандарті критеріїв, визначення графіка роботи (гнучкий графік робочого дня, надомна робота, перерви для прийому ліків та інших потреб людини залежно від стану здоров'я) необхідно додатково передбачити і в трудовому законодавстві та спростити процедуру отримання роботодавцями коштів для створення умов на робочих місцях для людей з інвалідністю.

**Доступність.** Опубліковані ЗМІ відмови в обслуговуванні людей з інвалідністю в мережі «Sport Life» пов'язані з недоступністю цих об'єктів. Така ситуація є результатом внесених ще у 2011 році змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які передбачають перевірку органом державного архітектурно-будівельного контролю лише наданих замовником будівництва документів. Відкриття спортивних комплексів у Львові та Чернівцях після 2011 року із порушеннями вимог ДБН є підтвердженням неефективності такої процедури.

<sup>18</sup> Справа №310/614/16-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.

<sup>19</sup> Справа №310/72/16-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.

<sup>20</sup> Постанова Кабінету Міністрів України №246 від 25 березня 2016 р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248939538>.

<sup>21</sup> Наказ Міністерства соціальної політики від 21.09.2016 №1044 «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціального супроводу при працевлаштуванні та на робочому місці» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1359-16>.

Аналогічний принцип щодо розгляду лише документів під час відкриття автостанцій передбачено й оприлюдненим для обговорення наказом Міністерства інфраструктури України<sup>22</sup>. Так, процедура атестації автостанції полягає у направленні до Укртрансбезпеки переліку документів. Підставою для відмови у видачі свідоцтва про атестацію є подання невідповідного вимогам пакета документів. Анулювати отримане свідоцтво, відповідно до порядку, можна лише після проведення перевірки, яка здійснюється у разі надходження інформації про невідповідність вимогам, що навряд чи можна вважати ефективним засобом запобігання порушенням.

Державою не вжито заходів для розробки змін до Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування щодо обов'язкового врахування під час конкурсу особливих потреб людей з інвалідністю різних нозологій, передбачених пунктом 108.1 Плану заходів з реалізації Національної стратегії з прав людини<sup>23</sup> та на виконання ст. 28 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».

Прикрими є випадки ігнорування виробником транспортного засобу норм Закону: у Києві за результатами торгів було придбано трамвай українського виробництва «Електрон», у якому відсутня система оповіщення номера маршруту, передбачена вимогами конкурсних торгів<sup>24</sup>.

Цього року увага громадськості була прикута до розробки змін до законодавства у сфері доступу осіб з порушеннями слуху до телепродукції. Визначена у відповідному законопроекті добова частка титрування та / або перекладу на жестову мову, яка буде щорічно збільшуватися і до 2020 року становитиме 50%, є недостатньою. Зокрема в експертів викликає занепокоєння, що ця норма не стосуватиметься україномовних фільмів та фільмів, дубльованих українською. Крім того, законопроект обмежується виключно політичною рекламою<sup>25</sup>. На жаль, Уряд не виконав заходів Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини в частині використання формату «спрощеного читання» та використання жестової мови в публічній комунікації<sup>26</sup>.

Кабміном внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, де передбачено оплату послуг перекладачів (сурдоперекладачів), які залучаються центрами для забезпечення надання безоплатної вторинної правової допомоги<sup>27</sup>.

Рішенням Ради адвокатів України затверджено роз'яснення щодо забезпечення реалізації адвокатами з інвалідністю права на професійну діяльність<sup>28</sup>. Так, за поданням адвоката з інвалідністю до Єдиного реєстру адвокатів України вноситься інформація (ПІБ) щодо його технічного асистента, який

<sup>22</sup> Проект наказу Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Змін до Порядку регулювання діяльності автостанцій» // Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mtu.gov.ua/projects/95/>.

<sup>23</sup> Річний звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (1 грудня 2015 р. – 1 грудня 2016 р.) // Підготовлений учасниками Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини / Ред. кол.: К. Семьоркіна, Б. Мойса та ін.; за заг. ред. А. Буценка, Б. Крикличенка. – К., 2016. – 186 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hro.org.ua/index.php?id=1481229017>.

<sup>24</sup> Доступність транспорту та об'єктів транспортної інфраструктури для осіб з інвалідністю. Звіт за результатами дослідження // ВГО «Національна Асамблея інвалідів України» / Упорядники: Байда Л.Ю., Журбенко О.М. - К., 2016 р., 118 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://naiu.org.ua/dostupnist-transportu-ta-ob-yektiv-transportnoyi-infrastruktury-dlya-osib-z-invalidnistyu>.

<sup>25</sup> Річний звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (1 грудня 2015 р. – 1 грудня 2016 р.) // Підготовлений учасниками Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини / Ред. кол.: К. Семьоркіна, Б. Мойса та ін.; за заг. ред. А. Буценка, Б. Крикличенка. – К., 2016. – 186 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу / <http://hro.org.ua/index.php?id=1481229017>.

<sup>26</sup> Там само.

<sup>27</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 401 «Деякі питання залучення перекладачів (сурдоперекладачів) для забезпечення надання безоплатної вторинної правової допомоги» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/401-2016-%D0%BF>.

<sup>28</sup> Рішення РАУ №135 від 10 червня 2016 року «Питання забезпечення реалізації адвокатами з обмеженими фізичними можливостями (інвалідами) права на професійну діяльність» // Національна Асоціація Адвокатів України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vkdka.org/wp-content/uploads/2016/07/135.pdf>.



здійснює свою діяльність виключно за письмовим або усним дорученням адвоката. Обов'язки технічного асистента полягають у супроводі адвоката, вивченні та фіксації, в тому числі за допомогою технічних засобів, матеріалів справ, технічний набір текстів документів, які готує адвокат, внесення змін та доповнень до документів за дорученням адвоката тощо.

**Освіта.** У минулорічній доповіді правозахисних організацій зроблено детальний аналіз проекту Закону України «Про освіту» (№3491 від 19.11.2015 р.), який, на думку автора розділу, не дає системної відповіді на питання щодо освіти осіб з особливими освітніми потребами<sup>29</sup>.

У квітні цього року до ВРУ внесено чергову редакцію законопроекту, який у жовтні прийнято у першому читанні<sup>30</sup>. Доопрацьований законопроект враховує фактично всі висловлені зауваження.

Так, наявні визначення «інклюзивне навчання», «розумне пристосування» та «універсальний дизайн». Інвалідність включено до переліку захищених ознак, за якими гарантується рівний доступ до освіти. Із законопроекту виключено ч. 4 ст. 18, яка викликала найбільше обурення громадськості та стосувалася того, що дитина в інклюзивному класі не повинна порушувати права інших дітей на освіту. У ст. 19 містяться вимоги щодо доступності будівель навчальних закладів. У новій редакції враховано й питання підвезення дітей із сільської місцевості до закладів навчання доступним транспортом (ч. 4 ст. 13). Ст. 47 щодо умов складання зовнішнього незалежного оцінювання доповнена необхідністю врахування його доступності для осіб з особливими освітніми потребами.

Прикладом «створення умов» для складання особами з інвалідністю ЗНО може бути відповідний наказ<sup>31</sup>, розробка якого тривала впродовж року. Дискусії громадськості та представників сфери освіти точилися навколо створення спеціальних умов для осіб з різними нозологіями в пунктах проведення ЗНО. Станом на жовтень вдалося домовитись про додатковий час – до півгодини для виконання сертифікаційної роботи; про використання настільних пристроїв для додаткового освітлення; про наявність у пунктах проведення ЗНО пандусів та туалетів, що відповідають вимогам ДБН для МГН. Незважаючи на вимоги громадськості, надісланий для реєстрації у Мін'юсти Наказ не містив вимог щодо адаптації матеріалів ЗНО для осіб, котрі у навчанні використовують шрифт Брайля. Лише після звернення УГСПЛ до Міністра юстиції з проханням не реєструвати Наказу, що порушує вимоги ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також порушує права людей з інвалідністю на вибір між ЗНО та вступними іспитами, гарантовані Законом України «Про вищу освіту», до Наказу внесено відповідні зміни. У новій редакції передбачена апробація ЗНО з декількох предметів із використанням шрифту Брайля у 2018 році, а з 2019 року процедуру проведення ЗНО адаптують до потреб осіб, які у навчанні використовують шрифт Брайля.

Ще в грудні минулого року Президент України підписав розпорядження щодо створення робочої групи з опрацювання пропозицій реформування системи інституційного догляду<sup>32</sup>. В лютому представлено дослідження<sup>33</sup> ситуації з інституційним доглядом дітей в Україні, зокрема й дітей з інвалідністю. Так, із 151 тис. дітей з інвалідністю 55 тис. перебувають на індивідуальному навчанні, 39 тис. – у спе-

<sup>29</sup> Б. Мойса. Права людей з інвалідністю. Доповідь правозахисних організацій «Права людини в Україні 2015» [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://helsinki.org.ua/prava-lyudej-z-invalidnistyu-b-mojsa/>.

<sup>30</sup> Проект Закону України «Про освіту» №3491-д від 04.04.2016 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58639](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639).

<sup>31</sup> Наказ Міністерства Освіти та науки України та Міністерства охорони здоров'я України від 29.08.2016 №1027/900 «Деякі питання участі в зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних іспитів осіб, які мають певні захворювання та/або патологічні стани, інвалідність» Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1707-16>.

<sup>32</sup> Розпорядження Президента України №818/2015-рп від 25.12.2016 «Про робочу групу з опрацювання пропозицій щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей» // Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/8182015-rp-1968>.

<sup>33</sup> Моніторингове дослідження функціонування системи інтернатних закладів та закладів соціального захисту дітей (закладів інституційного догляду) // Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/19/29/17d0ed24dde1279b11273ebe4f05d0ed\\_1455184778.pdf](http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/19/29/17d0ed24dde1279b11273ebe4f05d0ed_1455184778.pdf)



ціальних загальноосвітніх школах-інтернатах та НРЦ, 10 тис. – не охоплені навчанням, лише 8 тис. дітей навчаються в інклюзивних та спеціальних класах. Показана нерівномірність розподілу шкіл-інтернатів: у 9 областях немає спеціальних шкіл-інтернатів для незрячих дітей та дітей зі зниженим зором, тоді як у Львівській їх 4. В 11 областях немає шкіл для дітей із затримкою психічного розвитку, а в Запорізькій їх 13. Інші дані засвідчують: що більше інтернатних закладів у регіоні, то менше діти залучені до інклюзивного навчання.

Основна ідея реформування системи інтернатних закладів, озвучена протягом року в численних інтерв'ю Уповноваженим Президента України з прав дитини Миколою Кулебою, полягає у збільшенні фінансування соціальних, медичних та освітніх послуг за місцем проживання дитини, що дозволить повернути таку дитину в сім'ю<sup>34</sup>. Стаціонарні заклади мають стати виключно закладами денного перебування, а держава повинна забезпечити транспортом дітей з важкими розладами, які й після реформи продовжать навчання у спеціальних закладах, але повинні мати змогу жити вдома. Решта зможе отримувати корекційні та реабілітаційні послуги після навчання в інклюзивному класі на базі інтернатів<sup>35</sup>. На кінець року Президент так і не підписав Указу про затвердження Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, про яку йшлося увесь рік.

Відповідно до постанови КМУ<sup>36</sup>, з 1 вересня 2017 р. припиняється набір учнів до перших та підготовчих класів спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів) для дітей із затримкою психічного розвитку із забезпеченням умов для навчання таких дітей у спеціальних або інклюзивних класах загальноосвітніх навчальних закладів. Такі інтернати до 2022 р. мають бути перетворені на інші типи навчальних закладів. Вітаючи зусилля з реформування спеціальних освітніх закладів, необхідно загострити увагу на створенні умов для навчання в інклюзивному середовищі, оскільки нездійснення зазначених заходів може мати наслідком порушення права на освіту дітей із психосоціальними порушеннями.

Ініціативами щодо запровадження інклюзивного навчання цього року відзначилась і Марина Порошенко. Так, із 1 вересня 11 шкіл Запорізької області стали першими учасниками практичного пілотного науково-педагогічного експерименту із розвитку інклюзивного освітнього середовища<sup>37</sup>.

Гучні заяви Уповноваженого Президента та ініціативи Марини Порошенко щодо інклюзивного навчання стали каталізатором низки публікацій<sup>38</sup> та телесюжетів на провідних каналах<sup>39,40</sup>. Цілий рік інтернет-простір заповнювали матеріали про успіхи інклюзії на прикладі дітей з важкими ураженнями та інтерв'ю з прихильниками збереження наявної системи<sup>41</sup>. Інцидент у Броварах, коли батьки першокласників написали спільну заяву про небажання навчати своїх дітей разом із дитиною з інвалідністю<sup>42</sup>, є яскравим прикладом необізнаності суспільства з суттю інклюзивного навчання.

<sup>34</sup> Інтернет-конференція з Миколою Кулебою 05.02.2016 // Прес-центр ЛІГАБізнесІнформ [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://press.liga.net/conf/nikolay\\_kuleba/](http://press.liga.net/conf/nikolay_kuleba/).

<sup>35</sup> Реформа інтернатів: куди підуть діти зі спеціальних шкіл // Лівий берег [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://lb.ua/society/2016/03/25/331184\\_reforma\\_internativ\\_kudi\\_pidut\\_diti.html](http://lb.ua/society/2016/03/25/331184_reforma_internativ_kudi_pidut_diti.html).

<sup>36</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2016 р. № 753 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 585» // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249444891>.

<sup>37</sup> У Запорізькій області стартував пілотний для України проект із створення інклюзивного освітнього середовища // Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/usi-novini/novini/2016/07/21/u-zaporizkij-oblasti-startuvav-pilotnij-dlya-ukrayini-proekt/>.

<sup>38</sup> Усім тут місце: як у школах уживаються особливі діти // Українська правда. Життя [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/society/2016/11/7/219834/>.

<sup>39</sup> В Україні планують закрити половину інтернатів та перевести дітей до звичайних шкіл // ТСН. Випуск від 04.02.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tsn.ua/video/video-novini/v-ukrayini-planuyut-zakriti-polovinu-internativ-ta-perevesti-ditey-do-zvichaynih-shkil.html>.

<sup>40</sup> Інклюзивна освіта в Україні: у школах закривають спеціалізовані класи // Факти ICTV/ Випуск від 16.05.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://fakty.ictv.ua/ua/videos/133894/>.

<sup>41</sup> Слепая девочка учится в обычной школе: стоят ли усилия результата? // Настоящее время. Репортаж від 09.09.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.currenttime.tv/a/27972001.html>.

<sup>42</sup> «Ми не хочемо, щоб дитина-інвалід навчалась з нашими дітьми», – заявили батьки першокласників однієї зі шкіл м. Бровари // Громадська рада при управлінні освіти і науки Броварської міськради. Допис у Facebook від 14.09.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.facebook.com/gromadska.rada.osvita/posts/1819264051642518:0>.

Згідно з дослідженням фонду «Крок за кроком», ставлення до дітей з інвалідністю та їхніх прав на інклюзивну освіту досі змішане: дехто з ентузіазмом підтримує цю концепцію, деякі вчителі погоджуються з нею, але відчувають, що їм не вистачає вмінь, а деякі педагогічні працівники відкрито заперечують ідею навчання дітей з інвалідністю у звичайних школах або класах. Іншою проблемою є нерозуміння змісту інклюзивної освіти. Дослідження показало, що негативне ставлення до інклюзивної освіти більш розповсюджене у сільських школах<sup>43</sup>.

**Забезпечення виборчих прав.** 20 грудня зареєстровано законопроект №5559<sup>44</sup>, яким передбачається включити «інвалідність» та «стан здоров'я» до ознак, за якими заборонені привілеї та обмеження, поширити вимоги щодо доступності сайтів на ЦВК, надати можливість особі звертатися до дільничної виборчої комісії з метою внесення змін до реєстру виборців, вимоги щодо доступності до виборчих дільниць, друк виборчих трафаретів шрифтом Брайля на виборах Президента України, використання доступних форматів під час виборчого процесу.

Ініціатива ЦВК щодо вдосконалення законодавства про вибори народних депутатів, втілена у відповідній постанові<sup>45</sup> і внесена в якості законопроекту<sup>46</sup> до ВРУ, заледве може вважатись ефективною. У пояснювальній записці до законопроекту одним з аргументів на користь прийняття відповідних змін є забезпечення виконання Україною взятих зобов'язань щодо захисту прав громадян з вадами зору на участь у таємному голосуванні на виборах. Суть змін зокрема полягає в тому, що у виборчому бюлетені для голосування виборець вписує у контурний шаблон цифрами порядковий номер партії чи кандидата, що для незрячої людини навіть за наявності передбаченого законопроектом трафарету, виготовленого методом Брайля, є неможливим. Перешкоди у внесенні цифр у бюлетень можуть виникнути і в особи з порушеннями руху, зокрема моторики рук.

**Реабілітація, охорона здоров'я.** Наприкінці року МОЗ офіційно ініціював упровадження Міжнародної класифікації функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я (МКФ) в українську систему реабілітації<sup>47</sup>. Залишається сподіватися, що ініціатива щодо зміни підходу від медичного сприйняття інвалідності до соціальної моделі буде втілена.

Іншим кроком стало затвердження Плану заходів з реалізації у 2017 – 2020 рр. пілотного проекту «Створення системи надання послуг раннього втручання» для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя<sup>48</sup>. Основна ідея полягає у розробці на базі наявних закладів Львівської, Харківської, Закарпатської та Одеської областей системи надання відповідних послуг. Наприкінці реалізації проекту планується розробити та затвердити загальні засади та стандарти надання послуг раннього втручання; порядок взаємодії закладів, що надають такі послуги; Положення про центр (від-

<sup>43</sup> Н. Софій, Л. Байда. Прогрес на шляху до виконання в Україні статей 7, 8, 24 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. Звіт за результатами дослідження у п'яти регіонах // Національна Асамблея інвалідів України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2016/08/Ukraine-research-report\\_ukr.pdf](http://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2016/08/Ukraine-research-report_ukr.pdf).

<sup>44</sup> Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для забезпечення виборчих прав осіб з інвалідністю» № 5559 від 20.12.2016 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60758](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60758).

<sup>45</sup> Постанова Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2016 року № 406 «Про пропозиції щодо вдосконалення Закону України «Про вибори народних депутатів України» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0406359-16>.

<sup>46</sup> Проект Закону № 5306 від 21.10.2016 «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо удосконалення деяких положень) // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60332](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60332).

<sup>47</sup> МОЗ впроваджує в систему реабілітації міжнародну класифікацію функціонування // Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20161219\\_b.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20161219_b.html).

<sup>48</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. №948-р «Деякі питання реалізації пілотного проекту «Створення системи надання послуг раннього втручання» для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/948-2016-%D1%80>.

ділення, кабінет) надання послуг раннього втручання, форми документів; порядок раннього виявлення (скринінгу) в дітей відставання та порушення розвитку; штатних нормативів та кваліфікаційних характеристик спеціалістів (фахівців) для надання цих послуг; вартості та джерел фінансування тощо. Лише за результатами щорічного звіту виконавців пілотного проекту можна буде зробити висновки про ефективність його реалізації.

**Окремі аспекти прав осіб із психосоціальними та інтелектуальними порушеннями.** Як і раніше, вказана у підзаголовку категорія осіб залишається найбільш сегрегованою. І йдеться не лише про виконання позитивних зобов'язань держави, але й про гарантування фундаментальних прав людини. За різними оцінками, кількість осіб, що живуть із психосоціальними та / чи інтелектуальними порушеннями, становить приблизно 300 тис. Станом на 01.01.2016 р. кількість повнолітніх недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, становила 37 581, з них 34 798 осіб або 92,6% мають інвалідність<sup>49</sup>.

2016-й можна вважати роком, що заклав передумови для певних змін у сфері забезпечення прав осіб із проблемами психічного здоров'я. Передусім слід згадати Рішення Конституційного Суду за конституційним поданням Уповноваженого ВРУ з прав людини<sup>50</sup>, яким нарешті визнано такою, що не відповідає Конституції, норму третього речення ч. 1 ст. 13 Закону України «Про психіатричну допомогу». Ця норма передбачала, що госпіталізація недієздатної особи здійснюється за заявою опікуна. Наслідком ухваленого КС рішення є необхідність законодавчо передбачити судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб. Фактично госпіталізація недієздатних осіб відбуватиметься за аналогією з примусовою госпіталізацією.

Другою подією, що матиме вплив на дотримання прав людини у сфері психічної допомоги, є прийняття Верховною Радою у першому читанні законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання психіатричної допомоги»<sup>51</sup>. Законопроектом пропонується привести законодавство у відповідність із зазначеним рішенням КС. Крім того, планується внести зміни до ст. 23 щодо поміщення особи до інтернатного закладу: пропонується, щоб рішення про поміщення до інтернату приймалося в тому числі органом опіки та піклування. Вочевидь, гарантоване недієздатним особам право на свободу, яке своїм рішенням підтвердив КС, повинно поширюватись і на поміщення до психоневрологічного інтернату. Чи буде здатний орган опіки та піклування захистити особу від свавільного поміщення її до стаціонарного закладу? Це питання на сьогодні видається неоднозначним, зважаючи на слабку спроможність органів опіки та піклування. Тому вкрай необхідне формування політики підтриманого прийняття рішень особами, визнаними недієздатними. Можна схвалити ініціативу щодо вилучення з Цивільного кодексу України та Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» положення, згідно з яким стерилізація недієздатної особи здійснюється за рішенням опікуна. Водночас законодавець не визначає, яким чином здійснюватиметься стерилізація. Якщо вважати стерилізацію медичним втручанням, то для недієздатної особи таке рішення буде незмінно недобровільним, оскільки ст. 43 «Основ законодавства України про охорону здоров'я» визначає, що медичне втручання стосовно особи, визнаної недієздатною, здійснюється за згодою опікуна. Очевидно, у напрямі політики підтриманого прийняття рішення слід внести зміни й до ст. 39, 43 «Основ законодавства України про охорону здоров'я».

<sup>49</sup> Соціальний звіт за 2015 рік // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mlsp.kmu.gov.ua/document/188938/2015.doc>.

<sup>50</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу). Рішення від 01.06.2016 №2-рп/2016 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>.

<sup>51</sup> Проект Закону №449 від 15.04.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання психіатричної допомоги» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58760](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58760).

У травні 2016 р. Кабмін знову вніс на розгляд ВРУ законопроект щодо опіки та піклування над особами, визнаними недієздатними та особами, дієздатність яких обмежена<sup>52</sup>. Окрім інституційного забезпечення опіки та піклування, у законопроекті нарешті пропонується механізм виконання рішень ЄСПЛ, у тому числі рішення у справі Михайленко проти України. Планується, що особа, визнана недієздатною, може подати заяву до суду про перегляд такого рішення, а також подати до суду заяву про позбавлення повноважень опікуна.

Не можна оминати увагою затвердження нового Типового положення про психоневрологічний інтернат<sup>53</sup>. Згідно з документом, психоневрологічні інтернати забезпечують права осіб, які там перебувають, а реабілітація таких осіб є безпосередньою метою закладів. Позитивною видається й необхідність формування індивідуального реабілітаційного плану на основі ІПР. Залишається сподіватися, що Мінсоцполітики невідкладно затвердить форму документа.

На 15-й рік дії Закону «Про психіатричну допомогу» Міністерство охорони здоров'я України затвердило Правила застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги<sup>54</sup>. Відповідно до Правил, фізичні обмеження та (або) ізоляція пацієнтів санкціонуватиметься та здійснюватиметься під наглядом лікаря-психіатра. Про застосування вказаних обмежень повідомлятиметься законний представник. На майбутнє слід передбачити можливість повідомляти про застосування обмежень і Центри з надання безоплатної правової допомоги, щоб гарантувати особі змогу оскаржити застосовані обмеження.

## Рекомендації

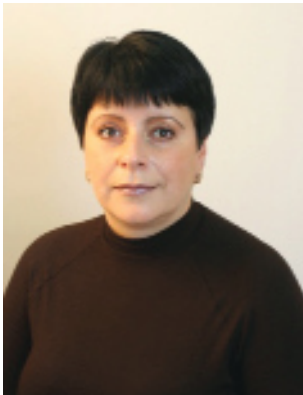
1. Розробити заходи із заохочення роботодавців державного сектору, відкритого ринку праці для зайнятості осіб з інвалідністю, зокрема, розглянути можливість компенсації витрат на забезпечення розумного пристосування.
2. Внести зміни до законодавства щодо посилення відповідальності за нестворення умов для маломобільних груп населення під час будівництва чи реконструкції.
3. Доопрацювати законопроект щодо доступу осіб з порушеннями слуху до інформації в частині перекладу на жестову мову або субтитрування аудіовізуальної реклами та україномовних фільмокопій та фільмокопій іноземною мовою, дубльованих українською.
4. Забезпечити навчальними матеріалами, технічними засобами навчання дітей з інвалідністю, які навчаються в загальноосвітніх школах за інклюзивною формою навчання.
5. Розробити та затвердити стратегію підтриманого прийняття рішень та отримання послуг за місцем проживання особами з інвалідністю за наслідками психосоціальних та інтелектуальних порушень.

<sup>52</sup> Проект Закону №4606 від 06.05.2016 «Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58996](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58996).

<sup>53</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 №957 «Про затвердження Типового положення про психоневрологічний інтернат» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/957-2016-%D0%BF>.

<sup>54</sup> Наказ МОЗ України «Про Правила застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0570-16>.





**Яковець Ірина  
Станіславівна,**  
доктор юридичних наук,  
адвокат (з 2007),  
завідувач відділу  
дослідження проблем  
кримінального та  
кримінально-виконав-  
чого права Науково-  
дослідного інституту  
вивчення проблем  
злочинності імені  
академіка В.В. Сташиса  
НАПрН України,  
член Наукової ради  
Державної  
пенітенціарної служби  
України. Автор понад  
190 праць. Лауреат  
премії Президента  
України для молодих  
вчених (2008).  
Нагороджена медаллю  
«Незалежність  
України» Міжнародної  
Академії МАРТІС  
«Золота Фортуна»  
(2013). Експерт міжна-  
родних проектів,  
співавтор основних  
законопроектів у сфері  
гуманізації умов  
виконання покарань.  
Сертифікований  
тренер НААУ  
з питань дискримінації

## ПРАВА В'ЯЗНІВ

### Загальна інформація

Протягом року ситуація у сфері виконання кримінальних покарань залишалася такою ж проблемною, як і раніше, а докорінних змін у галузі дотримання прав людини не відбулося. Анонсована реформа системи, що мала завершитись наприкінці цього року, певною мірою загальмувала і не забезпечила реалізацію визначених завдань у повному обсязі та у встановлені строки. Більшість позитивних зрушень відбулося не завдяки, а всупереч запроваджуванім змінам, а також через продовження зменшення чисельності утримуваних в установах виконання покарань.

Станом на **1 вересня 2016 року** у сфері управління Державної пенітенціарної служби України перебуває **148** установ та **589** підрозділів кримінально-виконавчої інспекції. Крім того, **29** установ розміщені на території Донецької та Луганської областей, що тимчасово не контролюється українською владою.

В установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, розташованих на території, підконтрольній українській владі, тримається усього **60 771 особа**. Тобто за останні десять років чисельність утримуваних послідовно скоротилася більше ніж у 2,5 рази (на 01.01.2006 р. в установах виконання покарань та СІЗО трималося **170 923** особи).

Серед засуджених: **1552** особи відбувають покарання у вигляді **довічного позбавлення волі**; **395** осіб відбувають покарання у вигляді **арешту** у **51** арештному домі, утвореному при установах. В **11** колоніях для жінок утримується **2 015** осіб; у **6** виховних колоніях для неповнолітніх – **316** засуджених.

На обліку в підрозділах кримінально-виконавчої інспекції перебуває **77 687** засуджених до кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та адміністративних стягнень.

Медичне забезпечення засуджених та осіб, узятих під варту, здійснюють **18** відомчих лікарень (8 – туберкульозних, 9 – багатопрофільних; 1 – лікувальний заклад психіатричного профілю) та **114** медичних частин в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.

Виробництво Державної пенітенціарної служби України представлене **90** промисловими, **11** сільськогосподарськими підприємствами установ виконання покарань та **137** майстернями. При **75** установах виконання покарань функціонують професійно-технічні навчальні заклади. Загальноосвітнє навчання засуджених та осіб, узятих під варту, забезпечують **124** загальноосвітні навчальні заклади.

Діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України забезпечують **37,0** тис. працівників, із них: середній та старший начсклад – **11,4** тис., рядовий та молодший начсклад – **16,9** тис., вільнонаймані працівники – **8,7** тис.



## Законодавство

Як позитивний аспект слід відзначити збільшення активності в питаннях удосконалення нормативного регулювання діяльності з виконання кримінальних покарань, хоча значна кількість розглянутих законопроектів були розроблені та зареєстровані не у 2016 році, а в минулих роках.

За підсумками 2016 року Верховною Радою України було зареєстровано лише 1 законопроект, що стосувався сфери виконання кримінальних покарань і дотримання прав засуджених. З числа розроблених у минулі роки 4 – прийнято і набули чинності, на 1 накладено вето Президентом України, 2 – відхилені Верховною радою України під час розгляду у першому читанні, 4 – ще не розглянуті парламентом у першому або другому читанні.

Прийняті Верховною Радою України:

1) 06.09.2016 р. – Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо гуманізації порядку і умов виконання покарань)»<sup>1</sup>, який приводить до єдиного термінологічного стилю положення щодо підстав переведення засуджених до дільниць посиленого контролю. Після змін у дільниці посиленого контролю можуть триматися лише засуджені, які систематично (два та більше разів) вчиняють злісні порушення встановленого порядку відбування покарання, що загрожують безпеці персоналу, засуджених або інших осіб. Урегульовано й питання примусового годування засуджених. Законом встановлено, що примусове годування може бути застосовано лише на підставі рішення суду, прийнятого за висновком лікаря, що засудженому загрожує розлад здоров'я стійкого характеру та існує очевидна загроза його життю. Особа, яка відмовилася від прийняття їжі, з моменту встановлення цього факту має перебувати під постійним наглядом лікаря. Під час підготовки висновку лікар, зважаючи на стан здоров'я засудженого, визначає вид примусового годування. Питання про застосування примусового годування вирішується судом у порядку, передбаченому законом. Передбачаються також додаткові гарантії захисту прав засуджених жінок та жінок, які мають при собі дітей, а також неповнолітніх;

2) 06.09.2016 р. – Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо удосконалення порядку застосування до засуджених заходів заохочення і стягнення)»<sup>2</sup>, що кардинально змінив наявні процедури. Зокрема з квітня 2017 року на чинні процедури застосування заходів заохочення і стягнення очікують такі зміни: розширено перелік заходів заохочення, які можуть застосовуватися до засуджених, що забезпечить їх реальний вплив на поведінку засуджених. Ст. 131 КВК України доповнено новим положенням, яке має на меті запровадити прозорість у застосуванні до засуджених заохочень та впорядкування цієї процедури. Чітке визначення підстав для накладення стягнень забезпечуватимуть зміни до ст. 132 названого Кодексу, а зміни до ст. 134 та 135 забезпечать чітке нормативне визначення процедури перевірки випадків порушення засудженими встановленого порядку відбування покарання, а також створення додаткових гарантій захисту прав і законних інтересів засуджених, у тому числі й через отримання необхідної правової допомоги. Оновлена редакція ст. 133 КВК України виключає можливість визнання особи такою, що вчиняє злісні порушення режиму тримання, через відмову від реалізації права на працю. Уточнено й найменування цієї статті, оскільки мова повинна вестися не про специфічний статус особи («навішування ярликів»), а про оцінку її негативних дій відносно встановленого порядку відбування покарання. Уведенням нових норм ст. 131<sup>1</sup>, 131<sup>2</sup> запроваджується нормативне визначення дисциплінарного проступку та передбачаються також підстави звільнення від дисциплінарної відповідальності;

<sup>1</sup> Закон України №1488-19 від 06.09.2016 «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо гуманізації порядку та умов виконання покарань» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1488-19>.

<sup>2</sup> Закон України №1487-19, набирає чинності 07.04.2017 «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо вдосконалення порядку застосування до засуджених заходів заохочення і стягнення» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1487-19>.

3) 07.09.2016 р. – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених»<sup>3</sup>, який був підготовлений, серед іншого, з метою законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із упровадженням в Україні пробації, деяких питань виконання та відбування покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, підвищення правової захищеності осіб, засуджених до таких видів покарань. Закон певною мірою конкретизує порядок та умови відбування покарання у вигляді обмеження та позбавлення волі, частково усуває розбіжності між нормами КВК України, встановлює кримінальну відповідальність за ухилення від відбування деяких покарань. Крім того, названий Закон встановлює, що «довічне позбавлення волі за вчинення готування до злочину та вчинення замаху на злочин не застосовується, крім випадків вчинення злочинів проти основ національної безпеки України, передбачених у ст. 109 – 114-1, проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, передбачених у ст. 437 – 439, ч. 1 ст. 442 та ст. 443 цього Кодексу».

Із прийняттям Закону поставлено крапку в питанні необхідності оплати засудженими харчування в період відбування покарання, оскільки ч. 1 ст. 121 КВК України тепер викладено у такій редакції: «Особи, які відбувають покарання у виправних колоніях, відшкодовують витрати на їх утримання, крім вартості харчування, взуття, одягу, білизни, спецхарчування та спецодягу». Певним чином удосконалено й питання соціального забезпечення засуджених, які залучені до суспільно корисної оплачуваної праці за строковим трудовим договором: усі вони підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню. Засуджені також мають право на загальних підставах на призначення та отримання пенсії за віком, у зв'язку з інвалідністю, втратою годувальника та в інших випадках, передбачених законодавством про пенсійне забезпечення;

4) 07.09.2016 р. – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення доступу до правосуддя осіб, які утримуються в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань»<sup>4</sup>, яким внесено зміни до ст. 537 та 539 Кримінального процесуального кодексу України для уточнення, що справи про оскарження інших рішень, дій чи бездіяльності адміністрації установ виконання покарань, а також установ попереднього ув'язнення розглядаються районними судами, в межах територіальної юрисдикції яких засуджений відбуває покарання. У відповідності до змін розгляд справ у таких випадках повинен здійснюватися в порядку адміністративного судочинства. Такий підхід надасть можливість уникати завантаження адміністративних судів великою кількістю справ засуджених щодо оскарження рішень, які не мають високого ступеня значимості (як-то оскарження догани чи поміщення у дисциплінарний ізолятор) і водночас зберегти використання засад адміністративного судочинства, які за своєю правовою природою є більш відповідними для вирішення такої категорії справ. Крім того, уніфікуватиметься процедура звернення – переважна більшість справ засуджених здійснюватиметься судом за місцем відбування покарання. До того ж, до одних категорій справ застосовуватимуться правила адміністративного судочинства, а до іншого – кримінального.

Закріплено також, що «питання про всякого роду сумніви і протиріччя, що виникають при виконанні вироку», які окремо не перераховані у ст. 537, вирішуватимуться судом за місцем відбування покарання, а не судом, який ухвалив вирок, як це було раніше. Це дасть змогу суттєво пришвидшити та спростити судовий процес щодо різних питань, які виникають під час виконання вироку і не відносяться до жодної із перерахованих у ст. 537 категорій. Документом вносяться зміни до ст. 5 Закону України «Про судовий збір», завдяки яким засуджені та особи, взяті під варту, звільняються від сплати судового збору у справах, пов'язаних із питаннями, які вирішуються судом під час виконання вироку у відповід-

<sup>3</sup> Закон України №1492-19 від 07.09.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1492-19>.

<sup>4</sup> Закон України №1491-19 від 07.09.2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення доступу до правосуддя осіб, які утримуються в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1491-19>.

ності до ст. 537 КПК України, у разі відсутності на їхніх особових рахунках достатніх для сплати судового збору коштів.

Відхилені Верховною Радою України:

1) 12.07.2016 р. – проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань»<sup>5</sup>, розроблений з метою вдосконалення чинного кримінального законодавства шляхом припинення масових зловживань адміністрацією установ виконання покарань положеннями ст. 391 Кримінального кодексу України та практики необґрунтованої кримінальної репресії засуджених, приведення роботи національної пенітенціарної системи у відповідність стандартам Ради Європи та вимогам демократичного співтовариства. Як зазначають з цього приводу експерти-правознавці, «депутати байдуже поставилися до цієї законодавчої ініціативи і провалили голосування. Більшість із них або не працюють у сесійній залі, або блокують трибуну. Вони не усвідомлюють, що кожний день зволікання з ухваленням законодавчої норми призводить до примноження людських страждань»<sup>6</sup>;

2) 06.09.2016 р. – проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації кримінальної відповідальності жінок)», яким передбачалося виключення можливості призначення покарання у вигляді довічного позбавлення волі жінкам.

Дотепер не внесені на друге читання проекти Законів України:

1) «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо забезпечення окремим категоріям засуджених осіб права на правосудний вирок)»<sup>7</sup>, схвалений у першому читанні ще 26.11.2015 р. Метою цього проекту є запровадження на національному рівні тимчасового механізму перегляду вироків у кримінальних справах, у яких особи були засуджені без належної доказової бази за тяжкі та особливо тяжкі злочини на підставі Кримінально-процесуального кодексу України від 28 грудня 1960 року і досі відбувають покарання, – для забезпечення таким особам права на правосудний вирок та відновлення їхніх прав;

2) «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо поліпшення умов тримання засуджених)»<sup>8</sup>, метою якого є наближення законодавства України, що регулює порядок та умови утримання засуджених, до стандартів Європейського комітету з питань запобігання катуванням, нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню чи покаранню, а також виконання рекомендацій, зроблених ним за результатами візитів в Україну;

3) «Про внесення змін до Закону України «Про попереднє ув'язнення» (щодо імплементації окремих стандартів Ради Європи)»<sup>9</sup>, що полягає у спробі наближення законодавства України, що регулює порядок та умови утримання осіб, узятих під варту, до стандартів обмежень прав людини Ради Європи, і зокрема Європейського комітету з питань запобігання катуванням, нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню чи покаранню.

Невирішеним залишається й питання щодо визначення правового статусу засуджених, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, а також питання, пов'язані з виконанням щодо них ви-

<sup>5</sup> Проект Закону України №2708 від 23.04.2015 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за злісну непокору вимогам адміністрації установи виконання покарань» // Ліга:Закон [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH238001.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH238001.html).

<sup>6</sup> А. Діденко. Депутати залишили в силі ганебну радянську статтю 391 ККУ: «розпишись за новий строк» / Андрій Діденко // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khpg.org/en/index.php?do=print&id=1468409761>.

<sup>7</sup> Проект Закону №2033а від 01.11.2016 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо забезпечення окремим категоріям засуджених осіб права на правосудний вирок)» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55494](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55494).

<sup>8</sup> Проект Закону №2685 від 21.04.2015 «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо поліпшення умов тримання засуджених)» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54858](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54858).

<sup>9</sup> Проект Закону №2291 від 06.07.2015 про внесення змін до Закону України «Про попереднє ув'язнення» (щодо імплементації окремих стандартів Ради Європи) // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55900](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55900).

років судів. Міністерством юстиції України розроблено проект Закону України «Про визначення правового статусу засуджених осіб, які відбували покарання на тимчасово окупованій території або території населених пунктів, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, а також на території, що розташована на лінії зіткнення». Громадське обговорення цього проекту відбулося з 5 липня по 5 серпня 2016 року у формі електронних консультацій шляхом розміщення тексту проекту акта на офіційному веб-сайті ДПтС України. Отримані пропозиції ще 7 вересня 2016 року направлено до Міністерства юстиції України. 11 серпня 2016 року проведено консультації з представниками громадських організацій із зазначеного питання за організаційної підтримки заступника Міністра юстиції<sup>10</sup>. Проте дотепер проект не доопрацьовано та не передано для реєстрації у Верховній Раді України. У підсумку залишаються невирішеними проблеми, що виникають із забезпеченням прав засуджених, які відбували покарання на тимчасово окупованих територіях.

Також у Верховній Раді України зареєстровано, але не розглянуто проект Закону України «Про превентивні і компенсаційні засоби у зв'язку з катуванням, нелюдським чи таким, що принижує гідність, поведженням або покаранням щодо засуджених та осіб, узятих під варту, та запровадження інституту пенітенціарних суддів»<sup>11</sup>. Законопроект передбачається створення превентивних та компенсаційних заходів у зв'язку з неналежним поведженням щодо засуджених та взятих під варту осіб, закріплення поняття, видів, процедур їх застосування, а також відповідальних суб'єктів. Створюється інститут пенітенціарного судді, який відповідатиме за вирішення скарг таких осіб та деяких питань, пов'язаних із виконанням вироку, або питань, що виникають у процесі тримання особи під вартою. Пенітенціарний суддя стане суб'єктом, відповідальним за застосування превентивних та компенсаційних заходів. У відповідності до наданих у законопроекті дефініцій превентивними заходами є дії, що вживаються на підставі відповідного рішення пенітенціарного судді та спрямовані на припинення або попередження катувань, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поведження або покарання; компенсаційними заходами є дії, що вживаються на підставі відповідного рішення пенітенціарного судді та спрямовані на відшкодування жертвам катувань або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поведження або покарання фізичної та (або) моральної шкоди (ст. 1 законопроекту Закону). Пенітенціарним суддею є суддя суду першої інстанції, який уповноважений здійснювати правосуддя у відповідності до КПК України та інших законів України в окремих категоріях справ осіб, які тримаються в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань, а також звільнених із цих установ осіб, головною формою роботи якого є судові засідання в установі попереднього ув'язнення чи виконання покарання.

Цей законопроект набуває ще більшої актуальності через тотальну критику чинного нині порядку зарахування терміну перебування у слідчому ізоляторі за принципом «день за два» та неодноразових спроб його скасування<sup>12</sup>. І хоча експерти сумнівно оцінюють наведені представниками правоохорон-

<sup>10</sup> Звіт про результати публічного громадського обговорення проекту Закону України «Про визначення правового статусу засуджених осіб, які відбували покарання на тимчасово окупованій території або території населених пунктів, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, а також на території, що розташована на лінії зіткнення» // Офіційний веб-сайт Державної пенітенціарної служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/849939>.

<sup>11</sup> Проект Закону №4936 від 08.07.2016 про превентивні і компенсаційні засоби у зв'язку з катуванням, нелюдським чи таким, що принижує гідність, поведженням або покаранням щодо засуджених та осіб, узятих під варту, та запровадження інституту пенітенціарних суддів // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59613](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59613).

<sup>12</sup> Проект Закону №5259-1 від 12.10.2016 про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо відновлення справедливого порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60262](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60262);  
Проект Закону №5259 від 10.10.2016 про внесення змін до статті 72 Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування строку попереднього ув'язнення // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60243](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60243);  
Проект Закону №5259-2 від 13.10.2016 про внесення змін до статті 72 Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування строку попереднього ув'язнення // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60272](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60272).



них інституцій аргументи щодо небезпечності такого підходу для безпеки в Україні<sup>13</sup>, а Верховна Рада України відхилила запропоновані зміни до нього<sup>14</sup>, ситуація, безперечно, потребує зміни.

Доволі суперечливою видається і *практика Президента України* щодо застосування права вето відносно окремих законодавчих ініціатив. На жаль, повернення без підпису законів, що регулюють виконання позбавлення волі, стає негативною традицією, бо у 2015 р. вето вже було застосовано до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням».

У 2016 році ситуація повторилася відносно Закону України «Про внесення змін до статті 93 Кримінально-виконавчого кодексу України щодо вдосконалення гарантій права засуджених на відбування покарання за місцем проживання до засудження або за місцем постійного проживання близьких родичів»<sup>15</sup>. У пояснювальній записці до цього проекту констатовано, що необхідність його прийняття зумовлена невідповідністю положень національного законодавства стосовно визначення місця розташування установ, у яких мають відбувати покарання засуджені, стандартам Європейського суду з прав людини та іншим стандартам Ради Європи. Зокрема це призводить до перманентного порушення прав засуджених на приватне та сімейне життя в контексті ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. В Україні проблема тримання засуджених далеко від місця проживання вже давно викликала зауваження, в тому числі з боку правозахисного середовища. Деякі засуджені утримуються за сотні кілометрів від місця проживання, незважаючи на те, що в установах, розташованих набагато ближче, можуть бути вільні місця для їх розміщення. Чинна редакція ст. 93 КВК України, в якій вказується, 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 або місця постійного проживання родичів засудженого» не стала надійним запобіжником від постійного виникнення вказаної проблеми.

Закономірним результатом цієї ситуації стало рішення Європейського суду з прав людини у справі «Вінтман проти України (Заява No28403/05)», в якій було встановлено порушення ст. 8 Європейської конвенції з огляду на те, що засуджений протягом багатьох років утримувався на відстані близько 700 кілометрів від місця його проживання та не міг домогтися переведення ближче до домівки.

Забезпечення відбування покарання якомога ближче до місця проживання є необхідним складником процесу сприяння соціальної реінтеграції засуджених після звільнення. Це є необхідною умовою для попередження скоєння нових злочинів і, як наслідок, для захисту та безпеки суспільства. Відповідна рекомендація міститься і в найважливіших міжнародних стандартах щодо питань виконання покарань. Зокрема Європейські в'язничні правила у пункті 17.1. закріплюють, що за можливості ув'язнені повинні направлятися для відбування покарання в пенітенціарні установи, розташовані поблизу від міста проживання або місць соціальної реабілітації. Наприклад, у Рекомендації Rec (2003) 23 Комітету Міністрів Ради Європи зазначається, що «засуджені повинні бути розміщені з високим ступенем вірогідності у в'язницях, які знаходяться поблизу до місць проживання їхніх сімей або на прилеглих територіях».

<sup>13</sup> Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до статті 72 Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування строку попереднього ув'язнення» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60272](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60272); К. Автухов. Так ли страшен «Закон Савченко»? / Константин Автухов // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?do=print&id=1462536236>; Чи насправді «закон Савченко» такий поганий? / Донецький Меморіал // Тюремний портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrprison.org.ua/articles/1456654326>.

<sup>14</sup> Рада провалила зміни до «закону Савченко» // iPress.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ipress.ua/news/rada\\_provalyla\\_zminy\\_do\\_zakonu\\_savchenko\\_188120.html](http://ipress.ua/news/rada_provalyla_zminy_do_zakonu_savchenko_188120.html).

<sup>15</sup> Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до статті 93 Кримінально-виконавчого кодексу України щодо вдосконалення гарантій права засуджених на відбування покарання за місцем проживання до засудження або за місцем постійного проживання близьких родичів» // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55854](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55854).



Отже, актуальність проекту зумовлена міркуваннями дотримання прав людини та безпеки й захисту суспільства від злочинності, а також ефективною імплементацією міжнародних стандартів Україною в рамках своїх зобов'язань міжнародно-правового характеру.

У Пропозиціях Президента України до ухваленого 6 вересня 2016 року Верховною Радою Закону України «Про внесення зміни до статті 93 Кримінально-виконавчого кодексу України щодо вдосконалення гарантій права засуджених на відбування покарання за місцем проживання до засудження або за місцем постійного проживання близьких родичів» визначаються такі аргументи щодо направлення Закону на повторний розгляд:

«Пропонована Законом, що надійшов на підпис, зміна щодо визначення місця відбування засудженими покарання, у тому числі переведення їх з однієї установи виконання покарань до іншої, унеможливує виконання адміністрацією установи виконання покарань зобов'язань вживати у разі виникнення небезпеки життю і здоров'ю засуджених, у тому числі у зв'язку з надзвичайною ситуацією, невідкладних заходів щодо забезпечення їх особистої безпеки, переведення таких засуджених у безпечне місце, інших заходів до усунення небезпеки, вирішувати питання про місце подальшого відбування ними покарання, що не відповідає вимогам ст. 10 Кримінально-виконавчого кодексу України».

Проте фахівці піддали критиці ці тези. Непереконливість наведеного зауваження пояснюється тим, що в ч. 2 запропонованої редакції ст. 93 КВК міститься норма, застосування якої дає адміністрації змогу вживати необхідні заходи з переведення, передбачені ст. 10 КВК України, яка і визначає процедуру гарантування безпеки. Крім того, запропонована редакція ст. 93 КВК України деталізує порядок такого переведення та встановлює можливість зворотного повернення засудженого до колонії після усунення факторів ризику. Це вказано на противагу чинній редакції ст. 93 КВК України, в якій ці питання взагалі не врегульовано, що унеможливує подібне зворотне повернення за згоди засудженого. Відсутність чіткої норми призводить до порушень.

«Така зміна унеможливує вжиття невідкладних заходів до запобігання погіршенню стану правопорядку в установах виконання покарань, своєчасного усунення перешкод для стабілізації оперативної обстановки, а також рівномірного та раціонального розміщення засуджених у таких установах із дотриманням установленої законодавством норми площі».

Цей аргумент також спростовується самим лише текстом запропонованого Закону. Така підстава, як «уникнення перенаповненості установи виконання покарань» прямо передбачена у ч. 2 запропонованої редакції ст. 93 серед підстав для тримання засуджених в інших, ніж визначено у ч. 1 ст. 93, установах.

«У разі внесення пропонованої Законом, що надійшов на підпис, зміни до ст. 93 Кримінально-виконавчого кодексу України адміністрація установи виконання покарань не зможе своєчасно запобігти настанню конфліктних ситуацій серед засуджених, які є співучасниками злочину, свідками, потерпілими тощо, що може призвести до фізичних розправ та вчинення нових злочинів, оскільки у разі переведення засудженого до установи виконання покарань, яка є найближчою до місця його проживання до засудження або місця постійного проживання його близьких родичів, він може зустрітися з учасниками кримінального провадження, у тому числі з потерпілими та заявниками».

Фахівці зауважують, що рівнозначні ризики містить і нинішня редакція статті, однак практика їх не підтверджує.

«У Законі, що надійшов на підпис, не враховано й того, що місцем проживання багатьох засуджених до засудження та місцем постійного проживання їхніх близьких родичів є тимчасово окуповані території України, а також населені пункти, на території яких органи державної влади України тимчасово не здійснюють свої повноваження».

Це зауваження визнається безпідставним і таким, що не має сенсу. Передбачена редакція жодним чином не погіршує існуючого стану справ, бо у наведених Президентом випадках має застосовуватися загальне правило, щоб родичі з цих територій все одно могли відвідувати засуджених<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> К. Автухов. Що не подобається Президенту в змінах до Кримінально-виконавчого кодексу України? / Костянтин Автухов // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://khp.org/index.php?id=1480071448#\\_ftn1](http://khp.org/index.php?id=1480071448#_ftn1).

У підсумку все вказує, що ставлення Президента України та його адміністрації до питань, пов'язаних із забезпеченням дотримання прав засуджених, часто дуже далекі від сучасних підходів та європейських стандартів. Так само до уваги не береться й практика Європейського Суду з прав людини в цих питаннях.

Потрібно також зауважити, що на жоден (!) із прийнятих у першому читанні чи підписаних Президентом України законопроект не було отримано цілком позитивного висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України. Тож складається враження, що його працівники вбачають своїм головним завданням перешкоджання втіленню в Україні європейських стандартів щодо поводження із засудженими та ув'язненими.

Головне ж відомство, покликане забезпечувати нормотворчі розробки у сфері виконання кримінальних покарань, – Міністерство юстиції України показало доволі низьку активність і під час розробки, і лобювання відповідних законопроектів. За минулий рік ним було подано до Верховної Ради два основні законопроекти: спрямований на запровадження пробації проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених» (прийнятий та набув чинності), який фактично містив у собі положення 2009 року<sup>17</sup>, а також украй необхідний для реформування проект Закону України «Про пенітенціарну систему» (презентований на засіданні підкомітету з пенітенціарних питань Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України 04.11.2016 р. та перебуває на стадії доопрацювання).

Такий підхід навряд чи можна вважати ефективним засобом удосконалення законодавства, що є не лише одним із основних напрямів реформування, а й втілення такого важливого документу, як План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року<sup>18</sup>. План дій закріпив потенційно важливі заходи, які можуть стати стратегічним підґрунтям для майбутньої пенітенціарної реформи. Деякі заходи мають глобальний характер, а окремі, хоч і стосуються детальних аспектів діяльності ДКВС, також мають важливе значення для покращення цієї діяльності у відповідності до міжнародних стандартів. За визначенням експертів, заходи Плану здебільшого орієнтовані на зміни законодавства, а вже через них – на зміну практики. Це пов'язано зі специфікою документа та процесом його розробки<sup>19</sup>.

Основними проблемами у сфері законодавчого регулювання діяльності з виконання кримінальних покарань та забезпечення прав засуджених були і залишаються такі:

1. тема дотримання прав засуджених та створення для цього додаткових гарантій не є пріоритетною для Верховної Ради України, через що вона не знаходить великої підтримки народних депутатів України;

2. перебування системи виконання покарань у стані реформування не сприяє провадженню планомірної діяльності щодо зміни чинних процедур, оскільки Міністерством юстиції України перевага віддається нормативному забезпеченню адміністративно-організаційних процесів;

3. законопроекти розробляються хаотично, що ускладнює узгодження їх між собою, а також виключає системність змін;

4. через намагання отримати лояльне ставлення громадськості парламентарі вдаються до популістських кроків, безпідставно відхиляючи прогресивні пропозиції щодо зміни законодавчих положень, наголошуючи нібито на прагненні забезпечити в такий спосіб «безпеку суспільства від злочинців»;

<sup>17</sup> Шляхи реформування Державної кримінально-виконавчої служби України / Л. Головка // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/21953>.

<sup>18</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України №1393-р від 23 листопада 2015 р. «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року» // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>.

<sup>19</sup> В. Човган. Ключові напрями пенітенціарної реформи як складові національного Плану дій у сфері прав людини / Вадим Човган // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://khp.org/index.php?id=1453461065#\\_ftn1](http://khp.org/index.php?id=1453461065#_ftn1).

5. негативні тенденції суб'єктивного ставлення помітні і в оцінці проектів законодавчих змін з боку Президента України та його адміністрації, а також Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

### Підзаконні акти

У 2016 році нормотворчість Міністерства юстиції України спрямовувалась переважно на реалізацію проголошеної реформи системи виконання кримінальних покарань та мала суто адміністративно-організаційний характер. Жоден із нормативних актів, який стосується порядку чи умов виконання кримінальних покарань, не було змінено чи прийнято. Міністерство юстиції України лише у жовтні 2016 року спромоглося (наказом Міністерства юстиції України від 13 жовтня 2016 року №1319/7) утворити Робочу групу з перегляду нормативно-правових актів, що стосуються діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України. У рамках діяльності зазначеної Робочої групи буде опрацьоване питання вдосконалення правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів та установ виконання покарань у частині порядку проведення обшуків в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення з метою недопущення систематичних, без обґрунтованих підстав та вмотивованого рішення, обшуків.

У результаті дотепер існують норми, що суттєво та не виправдано звужують права засуджених та ув'язнених, або суперечать оновленим законодавчим актам. Залишаються без очікуваних змін два базових для діяльності пенітенціарних установ документи – *Правила внутрішнього розпорядку СІЗО та установ виконання покарань*. Фахівці неодноразово наголошували на прийнятті цих документів без урахування низки зауважень громадськості та науковців<sup>20</sup>. Концептуальний недолік Правил – необґрунтоване збільшення обмежень стосовно засуджених порівняно з нормами законів, а також розширення повноважень персоналу та можливості діяти на власний розсуд або своєю власною оцінкою ситуації чи особи. Багато з передбачених обмежень взагалі не ґрунтуються на реальних потребах: денні та нічні чергування засуджених «на тумбочці» по 12 годин, заборона у вільний час сидати на ліжка у житлових секціях, заборона в локальній дільниці одиночно перетинати визначену відстань до лавки, дозвіл користуватися косметикою для жінок лише в неділю, залучення до безоплатної праці з благоустрою колонії понад дві години на день тощо<sup>21</sup>.

Так само не зазнав змін критикований наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі» №1348/5/572<sup>22</sup>. Звітуючи про виконання Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, Кабінет Міністрів зазначив, що «Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 року №343 «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів

<sup>20</sup> Доповідь правозахисних організацій «Права людини в Україні 2015» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/publications/zvit-pro-diyalnist-spilky/>;

Доповідь правозахисних організацій «Права людини в Україні 2014» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/publications/dopovid-pravozahysnyh-orhanizatsij-prava-lyudyny-v-ukrajini-2014/>.

<sup>21</sup> Правила та умови утримання у жіночій колонії Галича шокували перевіряючих // Версії.if.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://versii.if.ua/novunu/pravila-ta-umovi-utrimannya-u-zhinochiy-koloniyi-galicha-shokovali-perevirayuchih-foto/>.

<sup>22</sup> Човган В. Реформування законодавства, що регулює медичне забезпечення засуджених, у виданні Дотримання прав людини у пенітенціарній системі України / К.А. Автухов, А.П. Гель, М.В. Романов, В.О. Човган, І.С. Яковець; за заг. ред. Є.Ю. Захарова. – Х.: ТОВ «Видавництво права людини», 2014 р. – С. 213–228 [Електронний ресурс] – Режим доступу: (<http://library.khpg.org/>);

Ащенко О.М., Човган В.О. Українське пенітенціарне законодавство у світлі стандартів Комітетів проти катувань ООН та Ради Європи / О.М. Ащенко, В.О. Човган; передм. М.М. Гнатівського; за заг. ред. Є.Ю. Захарова. – Х.: Права людини, 2014 р. – С. 72–88 [Електронний ресурс] – Режим доступу: (<http://library.khpg.org/http://helsinki.org.ua/files/docs/1413663568.pdf>);

Нові Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: нове – це забуте старе // Розуміємо права людини / Human rights activists in action [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://edu.helsinki.org.ua/pod/novini-vipusnik-v-programi/nov-pravila-vnutrshnogo-rozporядku-ustanov-vikonannya-pokaran-nove>.

виконавчої влади системи юстиції», згідно з якою Міністерство юстиції є правонаступником Державної пенітенціарної служби, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, на сьогодні проводиться перегляд та заплановано подальше внесення змін до низки нормативно-правових актів, які регламентують, зокрема, надання медичної допомоги засудженим та особам, узятим під варту. Враховуючи зазначене, при опрацюванні та внесенні відповідних змін до спільного наказу Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров'я України від 15 серпня 2014 року №1348/5/572 «Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 20 серпня 2014 року за №990/25767, у ньому також будуть враховані положення, що регламентують проведення медичних обстежень засуджених поза межами чутності та вимоги щодо фіксування тілесних ушкоджень, які виявлено у засуджених, відповідно до стандартів Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню»<sup>23</sup>. Проте реальних заходів із цього приводу так і не здійснено.

У Плані заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року було також передбачено внесення змін до наказу Мін'юсту та МОЗ від 15 серпня 2014 р. №1348/5/572 «Про затвердження порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі» щодо надання можливості у виняткових випадках звільнення у разі відсутності у засудженого хвороби, визначеної у переліку захворювань, які є підставою для подання до суду матеріалів про звільнення засуджених від подальшого відбування покарання (додаток 12 до зазначеного наказу), з урахуванням загального стану здоров'я хворого та в разі його несумісності з відбуванням покарання відповідно до практики Європейського суду з прав людини. Натомість Міністерство юстиції України визначило внесення змін до зазначеного наказу недоцільним у зв'язку з тим, що перелік захворювань, які є підставою для подання до суду матеріалів про звільнення засуджених від подальшого відбування покарання, був розширений та згодом затверджений спільним наказом Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров'я України від 15 серпня 2014 року №1348/5/572 «Про затвердження Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 серпня 2014 року за №990/25767. На сьогодні зазначений перелік захворювань, на думку Міністерства юстиції України, є достатнім та охоплює всі стани хворого засудженого, які є несумісними з відбуванням покарання<sup>24</sup>. Тому зміни до нього і не розроблялися.

Незважаючи на зміну законодавчого регулювання трудових відносин засуджених та адміністрації установ, згідно з якими нині засуджені залучаються до оплачуваної праці, як правило, на підприємствах, у майстернях колоній, а також на державних або інших форм власності підприємствах за строковим трудовим договором, що укладається між засудженим і виправною колонією (слідчим ізолятором), а також підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, відомчі нормативні акти з цих питань (зокрема, *Інструкція про умови праці та заробітну плату засуджених до обмеження волі або позбавлення волі*, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 07.03.2013 р. №396/5) не змінені. Через це для персоналу залишаються невирішеними такі питання: форма трудового договору із засудженим; з якого часу необхідно укладати строкові трудові договори із засудженими, які працевлаштовані в господарській обслузі та майстернях; порядок укладення трудових договорів із засудженими, які працевлаштовані на контрагентських об'єктах (сторони та нарахування й сплата ЄСВ); чи потрібно після укладення договору видавати ще додатковий наказ про працевлаштування засудженого; в якій формі та де засуджений має висловити бажання працювати; колізії між різними нормативними актами щодо сплати ЄСВ: за КВК України засуджені, з якими укладено строкові трудові договори, підпадають під державне соціальне страхування (ЄСВ), в Інструкції про умови праці

<sup>23</sup> План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [kmu.gov.ua/document/249089802/AA\\_GOEI\\_REPORT\\_5\\_m\\_2016\\_final\\_060616](http://kmu.gov.ua/document/249089802/AA_GOEI_REPORT_5_m_2016_final_060616).

<sup>24</sup> Там само.



та заробітну плату засуджених до обмеження волі або позбавлення волі, затвердженій наказом Міністерства юстиції України від 07.03.2013 р. №396/5, не передбачено нарахування ЄСВ на заробітну плату засуджених (водночас, зважаючи на лист-роз'яснення ДФС, де є посилання на згадану Інструкцію, ЄСВ нараховувати не потрібно і на цей час податківці своєї думки щодо нарахування ЄСВ не змінили) тощо. У підсумку трудові права засуджених залишаються недотриманими всупереч чинному законодавству.

Через недосконалість названих та інших нормативних актів Міністерства юстиції України правозахисники продовжують фіксувати порушення в системі централізованих поставок продуктів харчування (а також якість харчування й утримання коштів із заробітку засуджених за його оплату), неналежне медичне і матеріально-побутове забезпечення, порушення у сфері застосування фізичної сили, спеціальних засобів та дисциплінарних стягнень, нелюдське або грубе ставлення з боку окремих працівників установ, неможливість отримання правової допомоги у зв'язку з недостатньою поінформованістю засуджених про свої права тощо. Через відсутність відповідних наказів Міністерства юстиції України, що мали б спрямовуватися на впровадження у практику останніх законодавчих змін, багато з наданих засудженим можливостей так і залишаються нереалізованими, бо, як свідчать моніторингові візити, керівництво установ традиційно очікує «вказівок зверху» для практичного їх впровадження<sup>25</sup>.

Без змін залишаються й інші нормативні акти, виконання яких пов'язане з правами людини, над якими передусім і мало б працювати Міністерство юстиції України в умовах проголошеного реформування. Наприклад, до їх числа належить й *Інструкція з оформлення посадовими особами установ виконання покарань та слідчих ізоляторів матеріалів про адміністративні правопорушення* (далі – Інструкція), затверджена наказом Міністерства юстиції України від 08.09.2015 р. №1674/5, у якій передбачається покладання на персонал цих установ функцій з адміністративного затримання осіб у певних випадках, а також їх тримання у спеціально створених приміщеннях. Зокрема в Інструкції передбачається (п. 7, 9):

«Відповідно до статті 260 КУпАП, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей та вилучення заборонених предметів»;

«Для тримання осіб, затриманих за вчинення адміністративного правопорушення, обладнується відповідне приміщення в адміністративній будівлі установи виконання покарань чи слідчого ізолятора за межами зони, що охороняється. Облік таких осіб здійснюється у журналі обліку осіб, затриманих за вчинення адміністративного правопорушення (додаток 3)».

Однак подібний підхід не повною мірою відповідає положенням чинного законодавства і не може бути реалізований на практиці з таких підстав. *По-перше*, як прямо зазначено в цій Інструкції, вона розроблена відповідно до вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) і встановлює *порядок оформлення матеріалів* про адміністративні правопорушення. Тож вирішення питань про створення спеціальних приміщень та правил тримання в них осіб виходить за межі питань, врегульованих яких і присвячена Інструкція. *По-друге*, дійсно, у ст. 262 КУпАП передбачено, що адміністративне затримання особи може бути здійснене посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів (у разі вчинення прихованої від огляду передачі або спроби передачі будь-яким способом особам, яких тримають у слідчих ізоляторах і установах виконання пока-

<sup>25</sup> Валерія Лутковська: «Необхідно реформувати не лише органи управління пенітенціарної системи, але й безпосередньо установи виконання покарань» // Офіційний сайт Уповноваженого з прав людини в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/301116-oo-valeriya-lutkovska-neobxidno-reformuvati-ne-lishe-organi-upravlinnya-p/>.



рань, алкогольних напоїв, лікарських та інших засобів, що викликають одурманювання, а також інших заборонених для передачі предметів). Однак можливість затримання порушника не передбачає його однозначного тримання у спеціально обладнаних приміщеннях установи виконання покарань чи слідчого ізолятора.

Виходить, Інструкція передбачає механізми примусового тримання особи в умовах та в порядку, який суперечить чинним законодавчим актам, а це – явне порушення не лише прав людини, а й ст. 19 Конституції України, за якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Перебування системи виконання кримінальних покарань у стані реформ та певне гальмування у нормотворчій діяльності Міністерства юстиції України призвело і до суттєвого обмеження законодавчо наданих засудженим можливостей поліпшити своє становище в період відбування покарання. З моменту ліквідації Державної пенітенціарної служби України та передачі її повноважень Міністерству юстиції України (з 18.05.2016 р.) фактично припинила свою діяльність Апеляційна комісія цієї служби, до повноважень якої згідно з наказом Міністерства юстиції України від 08.02.2012 р. №222/5 серед іншого віднесено: розгляд звернень громадян, державних або громадських установ та організацій з питань визначення рівня безпеки виправної колонії, скарг засуджених до позбавлення волі, їхніх захисників, законних представників на рішення Регіональних комісій, переглянуті в порядку, передбаченому п. 8 Положення про Регіональну комісію з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб, засуджених до позбавлення волі; розгляд питань щодо переведення засуджених з однієї установи до іншої згідно з вимогами ч. 2 ст. 93 та ст. 100, 101, 147 Кримінально-виконавчого кодексу України. Тобто на цей час не існує ані механізму переведення засуджених ближче до місця проживання їхніх рідних або досудового оскарження рішень про розподіл таких осіб до певної установи, ні переведення для поліпшення умов тримання. А це відчутно негативно впливає на становище позбавлених волі осіб.

Певну настороженість викликає і те, в який спосіб виконуватимуть свої функції Регіональні комісії, що у межах своєї компетенції визначають рівень безпеки виправної колонії, здійснюють переведення засуджених до позбавлення волі, направлення та розподіл осіб, засуджених до позбавлення волі, до установ виконання покарань у межах регіону або відповідно до вимог Інструкції запитують у ДПтС України наряди на направлення засуджених осіб до установ виконання покарань; направляють відповідні матеріали на розгляд Апеляційної комісії. Регіональну комісію очолює голова (перший заступник начальника територіального органу ДПтС України за посадою), який має двох заступників (заступника начальника територіального органу ДПтС України із соціально-виховної та психологічної роботи та начальника слідчого ізолятора за посадою). Оскільки нині замість ліквідованих територіальних управлінь повинні почати функціонувати міжрегіональні територіальні управління міністерства юстиції України з питань виконання кримінальних покарань та пробації, то означених штатних одиниць передбачено не буде, а люди, які раніше працювали на цих посадах, будуть або звільнені, або перепризначені на інші посади. Крім того, Регіональні комісії функціонували в кожній області, яким же чином буде організована їхня діяльність в умовах міжрегіональних управлінь – залишається невідомим, що може спричинити невинуватене накопичення засуджених в умовах СІЗО та порушення їхніх прав.

Чи не єдиним проектом відомчого нормативного акта, що стосується роботи із засудженими, став *Порядок взаємодії установ виконання покарань, уповноважених органів з питань пробації та суб'єктів соціального патронажу під час підготовки до звільнення осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк*. Утім, ознайомлення з його змістом переконливо доводить, що, незважаючи на всі проголошені зміни у формах і методах роботи із засудженими, пропонується знову ж таки підмінити реальну взаємодію для полегшення соціальної адаптації інформуванням та направленням різноманітних повідомлень, що у більшості визначених випадків не мають жодного практичного сенсу, до установ та організацій. До того ж, зміст проекту Порядку майже нічим

не відрізняється від попереднього, за винятком зміни назви кримінально-виконавчої інспекції та збільшення (!) у кілька разів різноманітних повідомлень. Реальний же механізм надання допомоги в Порядку так і не окреслено.

У підсумку складається враження, що Міністерство юстиції України певною мірою усунулося від вирішення нагальних проблем регламентації процесу виконання кримінальних покарань, зосередившись виключно на питаннях організаційного забезпечення діяльності. Якщо так триватиме й надалі, можна спрогнозувати збільшення випадків порушення прав засуджених та їхніх рідних.

## Реформування системи виконання покарань

2016 рік оголошений Міністерством юстиції «роком пенітенціарної реформи». Ще 19.11.2015 року Мін'юст прийняв наказ №337/7 «Про створення робочих груп з оптимізації функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України», яким були затверджені склади чотирьох робочих груп з оптимізації структури та штатної чисельності ДПтС та її територіальних органів, з аналізу державних закупівель в ДКВС України, з аналізу ефективності функціонування підприємств установ виконання покарань і з опрацювання питання будівництва сучасних європейських установ виконання покарань та слідчих ізоляторів. Раніше, 07.10.2015 року, Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження №1066-р «Деякі питання реформування системи функціонування установ виконання покарань та слідчих ізоляторів», відповідно до якого започатковано процес ліквідації Чернівецької установи виконання покарань №33. Також Міністерство юстиції у двомісячний строк мало внести пропозиції щодо доцільності перенесення за межі м. Києва, Львова, Одеси і Хмельницького слідчих ізоляторів та установ виконання покарань, а також консервації чи ліквідації 19 установ виконання покарань, діяльність яких є «економічно недоцільною»<sup>26</sup>.

10 лютого 2016 року Мін'юст презентував План реформування Державної пенітенціарної служби<sup>27</sup>, в якому наголошувалося, що пенітенціарна система є зразком пострадянської системи місць позбавлення волі. За часи незалежності України та самостійного функціонування ця система не зазнала принципових змін в ідеології організації в'язничної справи, багато втратила у матеріально-побутовому та фінансовому забезпеченні. Міністерство юстиції планувало, що Державну пенітенціарну службу та її управління на місцях буде ліквідовано, натомість у Міністерстві юстиції почнуть роботу 3 нові департаменти: департамент пробації, якого не існувало досі, режимний департамент, який опікуватиметься безпекою, і департамент ресурсного забезпечення. Також буде створено відділ інспекції установ, який зсередини проводитиме анонімний моніторинг з метою одержання об'єктивної інформації про можливі порушення прав людини. Планувалась і демілітаризація пенітенціарної системи – зменшення кількості атестованих співробітників у системі з 77% до 28%.

Створення замість регіональних управлінь 5 міжрегіональних управлінь (у подальшому їх кількість збільшено до 6 – прим. авт.), за визначенням Мін'юсту, дасть змогу оптимізувати структуру і спрямувати кошти на підвищення зарплат. Наголошувалося на зміщенні акценту на психологічну роботу із засудженим через систему пробації. За півроку до того, як особа залишить установу, з нею почнуть працювати фахівці, які зможуть підготувати людину до повернення в суспільство. Запроваджені новації також передбачали оновлення через прозорі конкурси кадрового складу – за розрахунками до системи мало влитися не менше 20% нових працівників.

Також планувалося підготувати нове законодавство у сфері виконання покарань з урахуванням найкращих світових зразків та низки європейських нормативно-правових актів.

<sup>26</sup> Текст документу «Деякі питання реформування системи функціонування установ виконання покарань та слідчих ізоляторів» №1066-р – редакція від 07.10.2015 // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248552684>.

<sup>27</sup> Реформа пенітенціарної системи // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/minjust/p-58095593>.

У підсумку, згідно з Планом Міністерства юстиції України, основними завданнями пенітенціарної реформи були названі:

1. оптимізація адміністративного апарату, кадрове оновлення на всіх рівнях (від центрального апарату до установ виконання покарань) та підвищення рівня зарплати:

на рівні центрального апарату – кадрове скорочення на 30%, підвищення середнього рівня зарплати на 50%; на рівні регіональних управлінь – скорочення майже 45% особового складу від штатної чисельності, підвищення середнього рівня зарплати на 50%;

на рівні СІЗО та УВП – підвищення середнього рівня зарплати для співробітників СІЗО та УВП на рівні 40% за відсутності будь-яких кадрових скорочень;

2. розробка нового законодавства у сфері «функціонування СІЗО та УВП» у відповідності до певних «європейських норм»;

3. підвищення операційної ефективності в'язничних підприємств за рахунок створення єдиного виробничого холдингу, проведення закупівель через систему Prozorro;

4. будівництво нових СІЗО та УВП в найбільших містах України за схемою державно-приватного партнерства:

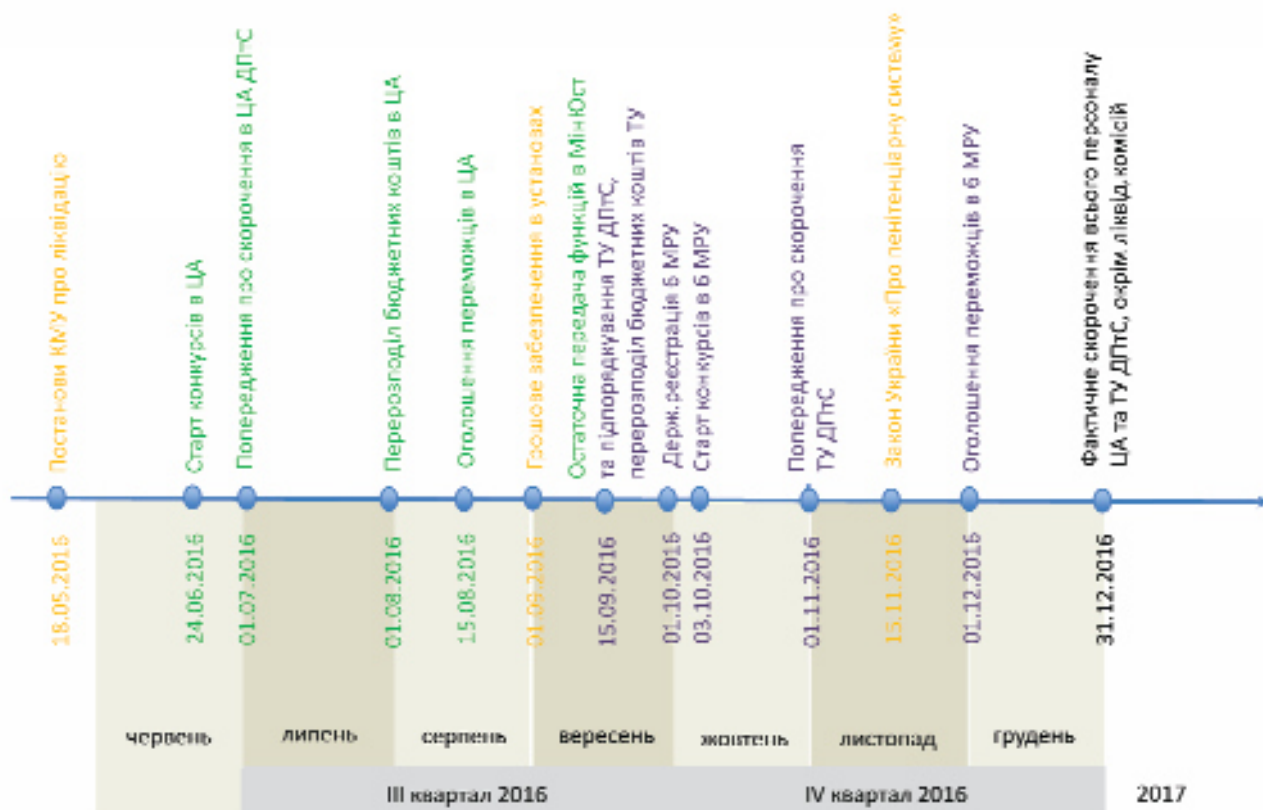
переміщення СІЗО та УВП за межі міст (перші міста – Київ, Одеса, Львів, Чернівці) та будівництво сучасних установ у відповідності до певних норм ЄС (Мін'юстом не ідентифіковані);

підвищення фінансової мотивації засуджених працювати на в'язничних підприємствах та збільшення кількості працюючих на в'язничних підприємствах з 17% (до невідомого показника).

Відповідно до презентованого плану-графіка, основні заходи з реформування мали б завершитися до закінчення 2016 року.



## ПЛАН-ГРАФІК РЕОРГАНІЗАЦІЇ



Ще на початку окремі представники громадських інституцій застерігали, що до недоліків пенітенціарної реформи слід віднести відсутність конкретики діяльності системи виконання покарань на основі поваги до прав людини і реабілітаційного підходу, невідчутне оновлення системи гарантування безпеки без оперативно-розшукової діяльності та спецпідрозділів, ознаки деякої політизованості. Як наслідок, пенітенціарна система у Мін'юсті може залишитися такою ж, як є, тільки зі скороченим апаратом на 1/3<sup>28</sup>. Саме тому пропонуване реформування – це «недосконалий план навіть за наявності правильних засадничих ідей»<sup>29</sup>.

08.06.2016 набула чинності Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 року №348 «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції», відповідно до якої утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства юстиції – міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації.

Як певний позитивний аспект слід відзначити, що Міністерство юстиції чи не вперше намагалося залучити людей не з системи, використовуючи навіть загальнодоступні ресурси з пошуку робочих місць та вакансій<sup>30</sup>. 04.08.2016 Міністерство юстиції опублікувало результати конкурсів на посади в центральному апараті Міністерства юстиції. Короткий огляд цих результатів змушує зробити висновки про провал політики «оновлення тюремних кадрів», і хоча фахівці не ставлять під сумнів кваліфікацію призначених працівників, проте констатують, що бажаного оновлення кадрів так і не відбулося.

Водночас, як випливає із заяв керівництва Міністерства юстиції України, головним пріоритетом залишається формування не оновленої системи виконання покарань «на місцях», а комплектування відповідних підрозділів самого Мін'юсту: «Мін'юст сформував 70% департаментів оновленої пенітенціарної служби. Нам вдалося на сьогодні фактично сформувати 70% персонального складу піддепартаментів пенітенціарної служби, які працюють у Міністерстві юстиції, з цивільних людей, фахівців, які прийшли не з цього сектора. Потрібно реформувати цю систему і прибрати звідти корупцію і ті нелюдські умови, які фактично були основними ознаками пенітенціарної системи України»<sup>31</sup>. Проте на практиці все зовсім не так добре.

Дотепер не розпочато проведення анонсованих конкурсів на керівні посади у новостворені міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції, а кадрові проблеми нині намагаються вирішити терміновим призначенням вільнонайманих працівників, на яких і планується покласти роботу до завершення усіх інших призначень. Гальмування вказаного процесу може мати негативні наслідки в організації діяльності установ виконання покарань, оскільки традиційно для вказаної системи характерні ознаки військової організації з жорсткою системою управління. Втрата контролю за діяльністю установ виконання покарань, порушення системи їх забезпечення, невпевненість у майбутньому персоналу можуть спричинити дестабілізацію ситуації в пенітенціарних закладах та, відповідно, порушення прав осіб, які в них тримаються<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> А. Галай. Чому «пенітенціарна реформа від Мін'юсту» заслуговує на шанс? /Андрій Галай // Центр інформації про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/chomu\\_penitenciarна\\_reforma\\_vid\\_minjustu\\_zaslugovuje\\_na\\_shans](https://humanrights.org.ua/material/chomu_penitenciarна_reforma_vid_minjustu_zaslugovuje_na_shans).

<sup>29</sup> А. Галай. Тюремна система: як реформувати динозавра /Андрій Галай // Центр інформації про права людини [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://humanrights.org.ua/material/tjuremna\\_sistema\\_jak\\_reformuvati\\_dinozavra](https://humanrights.org.ua/material/tjuremna_sistema_jak_reformuvati_dinozavra).

<sup>30</sup> Вакансія: Директор Департаменту пробації // Rabota.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://rabota.ua/ua/company3377647/vacancy6236663>.

<sup>31</sup> Мін'юст на 70% сформував оновлені підрозділи пенітенціарної служби, – Петренко // 112.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.112.ua/suspilstvo/miniust-na-70-sformuvav-onovleni-pidrozdily-penitentsiarnoi-sluzhby-petrenko-357697.html>.

<sup>32</sup> Валерія Лутковська: «Необхідно реформувати не лише органи управління пенітенціарної системи, але й безпосередньо установи виконання покарань» // Офіційний сайт Уповноваженого з прав людини в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/301116-oo-valeriya-lutkovska-neobxidno-reformuvati-ne-lishe-organi-upravlinnya-p/>.

Впроваджувана реформа (принаймні, повідомлення про це) відзначається певними суперечностями. Наприклад, презентуючи власні досягнення у 2016 році, Міністерство юстиції послалося на впровадження таких заходів: ліквідовано Державну пенітенціарну службу; створено 3 нових департаменти в Мін'юсті; скорочено управлінський апарат та оновлено персонал; запроваджено анонімний моніторинг захисту прав людини; запроваджено повноцінну систему пробації; запроваджено державно-приватне партнерство при будівництві нових закладів<sup>33</sup>. Водночас у пріоритетах на 2017 рік разом із подальшою реалізацією реформи пенітенціарної системи зазначено запровадження системи пробації, яка нібито вже повноцінно функціонує.

Запровадження пробації пов'язане ще й із такими проблемами. Фахівці наголошують, що політика створення національної системи пробації є соціально корисною, очікуваною та необхідною. Проте така політика, піддана *cost-benefit analysis*, не витримує критики з огляду на доцільність реформування на основі розрізненої фрагментарної інформації, а не статистичних даних та кримінологічних досліджень. Ідея пробації завжди була та залишається надзвичайно соціально та кримінологічно привабливою, проте майже примусове занурення її у міфи та декларації на фоні відсутності будь-яких досліджень і даних щодо рецидивної злочинності та фінансових затрат, а також майже однакових показників рецидиву між пілотними та іншими регіонами вперто натякає на те, що ця ідея ризикує, на превеликий жаль, залишитися у формі альтернативи «нічого не змінювати»<sup>34</sup>. Отож, цілком можлива ситуація, коли очікування від пробації будуть значно вищими, ніж її реальний результат на практиці, з огляду на що відповідальність за негативні результати покладатиметься не на вихідні умови, а на людей, які працюють із правопорушниками.

Так само не відбулося обіцяного скорочення установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, штатної структури персоналу цих установ, підвищення їх матеріального забезпечення тощо.

У підсумку можна констатувати, що впроваджені протягом року елементи реформи системи виконання кримінальних покарань:

1. не забезпечили реалізації визначених завдань у встановлені терміни;
2. не враховують повною мірою проголошене орієнтування на ресоціалізацію засуджених, реабілітаційний підхід у роботі з ними, а також на підвищення розміру заробітної плати персоналу;
3. звелися до кадрового оновлення керівних органів, якого також не проведено в очікуваному обсязі та формі;
4. практично не торкнулися законодавства та відомчого нормативного регулювання щодо забезпечення дотримання європейських стандартів у цій сфері.

## Реалізація рішень ЄСПЛ

Аналіз свідчить, що в Україні продовжується неналежне виконання рішень ЄСПЛ у пенітенціарній сфері<sup>35</sup>. Як і в попередні роки, заходи, спрямовані на виконання цих рішень, не відображають вимог, що в них містяться, та найчастіше є віддаленими від потенційних ефективних результативних кроків у цьому напрямку<sup>36</sup>.

Традиційно переважна більшість скарг до ЄСПЛ стосується тримання в неналежних умовах та медичного забезпечення. Наприклад, 6 жовтня 2016 року Європейський суд з прав людини ухвалив

<sup>33</sup> Презентація результатів роботи Міністерства юстиції у 2016 році // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/minjust/2016-70124590>.

<sup>34</sup> Пенітенціарна реформа: деякі аналітичні нотатки та рекомендації // Дмитро Ягунов [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.yagunov.in.ua/?p=527>.

<sup>35</sup> Аналіз щодо виконання рішень за 2011 – 2012 роки // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1370666586> та за 2013-2014 роки: <http://www.khpg.org/index.php?id=1435471096>.

<sup>36</sup> План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [kmu.gov.ua/document/249089802/AA\\_GOEI\\_REPORT\\_5\\_m\\_2016\\_final\\_060616](http://kmu.gov.ua/document/249089802/AA_GOEI_REPORT_5_m_2016_final_060616).



рішення у справі «Яровенко проти України» (Yarovenko versus Ukraine), у якому вчергове знайшов порушення ст. 3 Конвенції, пов'язане з неналежним лікуванням заявника від туберкульозу, а також неналежних умов тримання, що не відповідають міжнародним стандартам, у виправних закладах України. На систематичне невиконання його рекомендацій щодо покращення умов лікування у закладах виконання покарань також неодноразово вказував Європейський комітет із запобігання катуванням у своїх доповідях за результатами візитів в Україну. Однак, на жаль, проблема відсутності ліків та засобів для діагностування захворювань залишається невирішеною через брак належного фінансування у багатьох місцях попереднього ув'язнення та відбування покарань<sup>37</sup>. У справі «Коновальчук проти України» було визнано жорстоким поведженням відтермінування на тривалий час лікування онкохворої заявниці. У Міністерстві юстиції, однак, повідомили у відповідь на запит, що представники пенітенціарної служби діяли відповідно до законодавства<sup>38</sup>. У справі «Родзевілло проти України» 14 січня 2016 року Європейський суд визнав порушення ст. 3 Конвенції щодо умов утримання заявника під вартою в СІЗО №3, ст. 13 (в поєднанні зі ст. 3) і порушення ст. 8 Конвенції. 17 березня 2016 року Європейський Суд встановив у справі «Закшевський проти України» порушення ст. 3 Конвенції у зв'язку з умовами тримання заявника під вартою в Харківському СІЗО в період з 28 липня по 13 жовтня 2004 року, порушення п. 4 ст. 5 Конвенції у зв'язку з відсутністю ефективної процедури судового перегляду законності попереднього ув'язнення заявника після 7 березня 2002 року, а також його утримання під вартою під час судового розгляду, порушення ст. 6 §3 (с) у поєднанні з п. 1 ст. 6 Конвенції. 24 березня 2016 року Європейський Суд розглянув справу «Корнейкова та Корнейков проти України» і виявив порушення ст. 3 Конвенції у зв'язку з перебуванням у кайданах першої заявниці в пологовому будинку, порушення ст. 3 Конвенції відносно фізичних умов утримання заявників у Харківському СІЗО, порушення ст. 3 Конвенції стосовно медичної допомоги другому заявникові під час його перебування разом із першою заявницею в Харківському СІЗО, порушення ст. 3 Конвенції у зв'язку з розміщенням першої заявниці в металевій клітці під час судових слухань<sup>39</sup>. Наведений перелік не є вичерпним.

Більшість рішень ЄСПЛ, прийнятих у 2016 році, до відома персоналу органів і установ виконання покарань не доведено, планів заходів щодо усунення виявлених у них недоліків не складено. Ситуація з фінансуванням медицини чи комунально-побутових умов в установах виконання покарань майже не змінилася порівняно з минулими роками. Фактично, виконання рішень обмежувалося точковим впливом на установи-«винуватці» порушень, системних же перетворень не впроваджувалось.

Стосовно виплат жертвам катувань, то за офіційним повідомленням Міністерства юстиції України дотепер здійснюється лише аналіз нормативно-правових актів щодо розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту відносно закріплення порядку відшкодування шкоди особам, які були піддані катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню, а також визначення належних компенсаторних заходів для таких осіб, їх чіткого розміру та порядку застосування<sup>40</sup>. Будь-яких інших заходів для зміни становища не вжито, нормативні та законодавчі акти й чинні процедури не змінені.

Водночас держава зменшує розмір видатків Державного бюджету України на виплату призначених компенсацій: на виплати на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за

<sup>37</sup> 6 жовтня 2016 року ЄСПЛ виніс рішення у справі «Яровенко проти України» // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1475833556>.

<sup>38</sup> А. Москвичова. Засудженого не відправили до лікаря на троллейбусі – Запорожцев / Анастасія Москвичова // Радіо «Свобода» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/28164366.html>.

<sup>39</sup> Короткий опис справ, що розглядалися Центром стратегічних справ ХПГ в першій половині 2016 р. // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1468996439>.

<sup>40</sup> План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року // Урядовий портал [Електронний ресурс] – Режим доступу: [kmu.gov.ua/document/249089802/AA\\_GOEI\\_REPORT\\_5\\_m\\_2016\\_final\\_060616](http://kmu.gov.ua/document/249089802/AA_GOEI_REPORT_5_m_2016_final_060616).

наслідками розгляду справ проти України у бюджеті 2015 року було закладено 740 824,8 тис. грн<sup>41</sup>., а в бюджеті 2016 року передбачено лише 640 824,8 тис. грн<sup>42</sup>.

За підходу, коли не вживається ефективних заходів виконання рішень ЄСПЛ та припинення випадків порушення прав людини у процесі виконання кримінальних покарань, таке зменшення видатків видається свідченням прагнення держави скоротити витрати, започаткувавши тяганину у вирішенні питань компенсації. Як повідомляють із цього приводу представники ЄСПЛ, на початок 2016 року на розгляді Суду перебувало 14 250 заяв проти України, з них майже 9 тисяч стосуються невиконання рішень ЄСПЛ<sup>43</sup>. А станом на 31 жовтня 2016 року до ЄСПЛ надійшло вже 18 тисяч 250 заяв. Із них – у 12 тисячах заяв ідеться про повторювані порушення. Заяви українських громадян стосуються тривалих судових проваджень, тривалого та безпідставного тримання під вартою, тортур, порушення права на життя та ін. Частина рішень щодо України через їхнє невиконання протягом значного часу перебуває на контролі Комітету Міністрів Ради Європи, до повноважень якого належить нагляд за виконанням судових рішень<sup>44</sup>.

Іще в минулому році наказом Міністра юстиції України №283/7 від 12 жовтня 2015 р. було створено міжвідомчу робочу групу для вирішення цієї проблеми. У рамках роботи цієї групи Консультативною місією ЄС попередньо підготовлено відповідні проекти законів, які враховують найкращі практики окремих країн ЄС та практику ЄСПЛ: «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо поліпшення умов тримання засуджених)» (реєстр. №2685 від 21.04.2015 р.), «Про внесення змін до Закону України «Про попереднє ув'язнення щодо імплементації деяких стандартів Ради Європи» (реєстр. №2291 від 21.04.2015 р.). Проте ці проекти й досі очікують на повторний розгляд у Верховній Раді України, і Міністерство юстиції України не лобіює їх прийняття.

Зареєстрований у Верховній Раді України проект Закону України «Про превентивні і компенсаційні засоби у зв'язку з катуванням, нелюдським чи таким, що принижує гідність, поведженням або покаранням щодо засуджених та осіб, узятих під варту, та запровадження інституту пенітенціарних суддів» дотепер не розглянутий, що може призвести до прийняття пілотного рішення через відсутність ефективних превентивних та компенсаційних заходів для жертв катувань та іншого неналежного поведження, як це вимагається у контексті ст. 13 Конвенції. Так само не сприяє забезпеченню неухильного дотримання положень Конвенції й позиція Президента України, оприлюднена під час накладення вето на ухвалений 6 вересня 2016 року Закон України «Про внесення зміни до статті 93 Кримінально-виконавчого кодексу України щодо вдосконалення гарантій права засуджених на відбування покарання за місцем проживання до засудження або за місцем постійного проживання близьких родичів», що також мав на меті імплементувати механізми гарантування прав відповідно до рішень ЄСПЛ.

Отже, можна зробити висновок, що в Україні:

1. дотепер не створено системного механізму реагування на порушення, виявлені у сфері виконання покарань рішеннями ЄСПЛ, а Міністерство юстиції України ще не забезпечує своєчасного та повного реагування на них у процесі реформування системи виконання кримінальних покарань;
2. реагування на рішення ЄСПЛ через запровадження нормативних та процедурних змін натомість доволі часто підмінюється виплатами за окремими індивідуальними скаргами, водночас слід зауважити зменшення фінансування таких витрат на тлі постійного збільшення числа скарг;
3. Верховна Рада України та Президент України демонструють неоднозначні позиції в частині створення гарантій для виключення порушень прав засуджених, які зазначені у рішеннях ЄСПЛ. З одного боку, постійно наголошується на доречності підтримки визначених Конвенцією цінностей, проте з іншого – питання прав засуджених не визнаються пріоритетними або ними нехтується з надуманих міркувань.

<sup>41</sup> Чи планує держава виплачувати свою заборгованість по рішеннях судів в 2015 році? // Варто знати / i-law [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.i-law.kiev.ua/>.

<sup>42</sup> Про Державний бюджет України на 2016 рік // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19/print1443158097964481>.

<sup>43</sup> Против Украины в ЕСПЧ подали 14 тысяч исков // Кореспондент.net [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://korrespondent.net/ukraine/3636280-protiv-ukrayny-v-espch-podaly-14-tysyach-yskov>.

<sup>44</sup> Проблема виконання рішень Європейського суду з прав людини: необхідність системного аналізу та впровадження // Офіційний сайт Вищої ради правосуддя [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/news/1880>.

## Дисциплінарна практика

Останніми роками, в тому числі й з огляду на зменшення кількості засуджених та перенесення пріоритетів персоналу на власні проблеми, пов'язані з реформуванням, намітилася тенденція до зменшення випадків порушень засудженими встановленого порядку виконання-відбування покарань (у середньому на 4 – 5%) та, відповідно, й накладення на них дисциплінарних стягнень. Однак частка застосування саме крайніх заходів дисциплінарного впливу (поміщення в ДІЗО, переведення до ПКТ, ОК тощо) залишається на рівні 30 – 40%, тобто є досить значною. Водночас під час накладення стягнень часто допускаються порушення чинного законодавства, а самі стягнення використовуються як засіб помсти засудженим за певну поведінку (інколи навіть позитивну).

Порядок прийняття рішень про покарання засуджених не визначений у жодному нормативному акті, за винятком застосування заходів стягнення у вигляді поміщення осіб, які тримаються у виправних колоніях, у дисциплінарний ізолятор або в карцер чи переведення до приміщення камерного типу (одиночної камери), що є крайніми заходами дисциплінарного реагування, – останній окреслено у відповідних Методичних рекомендаціях ДДУПВП, розроблених ще у 2002 році і вже давно застарілих.

Виявлено тенденцію до підміни належної організації соціально-виховної й психологічної роботи із засудженими формальним дотриманням поступовості застосування заходів стягнення (догана – сувора догана – поміщення в ДІЗО – переведення до ПКТ – порушення кримінального провадження за ст. 391 КК України). Реальний позитивний вплив накладених стягнень на поведінку засуджених не аналізується, хоча саме в цьому і полягає сенс заходів стягнення, передбачених КВК України.

Загалом слід зауважити, що під час накладення стягнень не виконуються у повному обсязі вимоги, встановлені КВК України. У ч. 1 ст. 134 цього акта закріплено: «При призначенні заходів стягнення враховуються причини, обставини і мотиви вчинення порушення, поведінка засудженого до вчинення проступку, кількість і характер раніше накладених стягнень, а також пояснення засудженого щодо суті проступку. Стягнення, що накладаються, мають відповідати тяжкості і характеру проступку засудженого». У матеріалах зазвичай взагалі не вказується нічого, що хоч би віддалено підтверджувало об'єктивне встановлення обставин, причин та мотивів чи хоча б обізнаність у цих питаннях персоналу. Матеріали становлять майже однакові рапорти та заяви, в яких лише констатується, коли і що відбулося в загальних рисах. Усі пояснення, в тому числі й засуджених – це опис діяння, за яке особу поміщено в ДІЗО чи переведено в ПКТ. Так само більшість матеріалів не свідчить про об'єктивність та всебічність проведення перевірки за фактом порушення, що створює підґрунтя для невиправданого застосування заходів впливу карального характеру.

До значного числа засуджених продовжується застосування стягнення у вигляді поміщення в ДІЗО та переведення до ПКТ за дрібні порушення режиму відбування покарання, зокрема, «паління у невідведеному місці», «конфлікт з іншим засудженим» або «неналежні» висловлювання чи «створення конфліктної ситуації», що в таких висловлюваннях і виявляється. Натомість накладення стягнень тягне за собою суттєве погіршення становища засуджених, порушення наданих їм прав та законних інтересів, зокрема й щодо можливості умовно-дострокового звільнення.

Набрання у квітні 2017 року чинності Законом України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо удосконалення порядку застосування до засуджених заохочення і стягнення)» має на меті поліпшити становище з дотриманням прав засуджених під час накладення на них стягнення, проте можна припустити, що в разі відсутності відомчих нормативних актів з цих питань та несвоєчасної зміни практичних підходів ситуація буде незмінно негативною ще досить тривалий час.

## ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

### 1. Верховній Раді України:

- прийняти та підтримувати проекти законів у сфері виконання кримінальних покарань, які були розроблені та розробляються в межах прогресивних перетворень системи виконання кримінальних покарань та забезпечення дотримання прав засуджених;

### 2. Президентіві України:

- переглянути практику накладання вето на прогресивні законодавчі акти, які стосуються врегулювання умов відбування кримінальних покарань та поведження із засудженими, без достатніх та обґрунтованих підстав, а також ігнорування рішень ЄСПЛ та рекомендацій КЗК;

### 3. Міністерству юстиції України:

- визнати ключовим пріоритетом у процесі реформи системи виконання кримінальних покарань права людини;

- переглянути планування впроваджуваних реформ, визначивши для втілення поставлених завдань відповідний проміжок часу, необхідний для планомірних змін;

- вжити заходів для належного виконання стандартів КЗК та рішень ЄСПЛ у пенітенціарній сфері з урахуванням зауважень громадськості;

- врахувати зауваження громадськості щодо підзаконних актів, які стосуються сфери виконання кримінальних покарань (Правила внутрішнього розпорядку СІЗО, установ виконання покарань та ін.);

- забезпечити нормативний супровід реформи системи виконання кримінальних покарань, своєчасність розробки та впровадження нормативних актів, її оновлення;

- започаткувати лобіювання й підтримку законопроектів у цій сфері в парламенті, а також їх популяризацію в суспільстві;

- активізувати зміну негативних практик у сфері виконання кримінальних покарань.



**Роханський Андрій,**  
правозахисник, голова  
ГО «Інститут правових  
досліджень і стратегій»

## ПРАВА ЛЮДИНИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я<sup>1</sup>

У другій половині 2016 року в Україні відбулася зміна керівництва Міністерства охорони здоров'я. Нові очільники МОЗ поступово, послідовно розпочали реформування системи охорони здоров'я країни, що призвело до загострення тих конфліктів у лікарському середовищі, які приховано існували усі роки незалежності України, та спричинило появу небезпідставних побоювань з боку пацієнтів. Усі сторони, суб'єкти реформи намагаються обґрунтувати свою позицію, апелюючи до прав людини, статей Конституції України, міжнародних зобов'язань держави Україна.

Права людини в галузі охорони здоров'я в Україні захищені цілою низкою ратифікованих міжнародних документів, зокрема, такими як: Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Конвенція про права інвалідів, Конвенція про права дитини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська соціальна Хартія. Національне законодавство базується передусім на Конституції України, Законах України, серед яких провідну роль відіграє Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», постановках Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актах<sup>2</sup>.

**Стаття 8.** Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

**Стаття 9.** Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Таким чином, міжнародні конвенції та пакти, які наведені нижче, є конституційними, їх норми не суперечать ст. 49 Конституції, яку так полюбляють цитувати опоненти реформи, що наразі відбувається у галузі охорони здоров'я.

### Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права

Приєднавшись до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права<sup>3</sup>, Україна визнає право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я (ст. 12). Поняття «найвищий досяжний

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції.

<sup>2</sup> Більш детально: Права людини в сфері охорони здоров'я : практичний посібник / За наук. ред. І. Сенюти. – Львів : Вид-во ЛОБФ «Медицина і право», 2012.

<sup>3</sup> Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП). Резолюція 2200А [XXI] Генеральної Асамблеї ООН, 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>.



рівень здоров'я» у ст. 12.1 враховує як біологічні та соціально-економічні передумови розвитку індивіда, так і наявні ресурси держави. Існує ряд аспектів, які не можуть бути вирішені виключно у відносинах між державами та фізичними особами, зокрема, гарне здоров'я або захист від усіх можливих причин погіршення здоров'я людини не можуть бути забезпечені державою. Отже, право на здоров'я має розумітися як право на використання цілої низки заходів, послуг і умов, необхідних для реалізації права на найвищий досяжний рівень здоров'я<sup>4</sup>.

**Системи охорони здоров'я зобов'язуються забезпечувати<sup>5</sup>:**

1. **Наявність** медичних послуг у кількості, що задовольняє попит (з урахуванням рівня економічного розвитку країни).
2. **Доступність** медичних послуг, у тому числі завдяки запобіганню дискримінації, створенню можливостей для фізичного та географічного доступу цих послуг, урахуванню потреб особливих груп (діти, літні люди), забезпечення доступу до інформації щодо існуючих методів лікування.
3. **Прийнятність** медичних послуг з етичної точки зору (згода, конфіденційність), з повагою до потреб окремих осіб, меншин та спільнот, вразливих верств населення.
4. **Якість** медичних послуг, які обґрунтовані з наукової медичної точки зору.

**Принципи дотримання зобов'язань державами на виконання п. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права<sup>6</sup>:**

1. **Поступове здійснення.** Визнаються труднощі економічного характеру у зв'язку з обмеженістю наявних ресурсів. Цей принцип не слід тлумачити як привід до позбавлення зобов'язань; він означає, що держави-учасниці мають конкретне і постійне зобов'язання рухатися якомога швидше і щонайефективніше з метою повної реалізації ст. 12. Держави зобов'язані вживати заходів, які є усвідомлені, конкретні та націлені на повне здійснення права на здоров'я.

2. **Заборона регресу,** тобто недопущення погіршення стану національної системи охорони здоров'я.

**Основні обов'язки Держав: Зауваження загального порядку 14<sup>7</sup> (витяг):**

- (a) забезпечувати доступ до лікувальних установ, медичних товарів і послуг на недискримінаційній основі, особливо для вразливих або соціально відчужених груп;
- (d) забезпечувати основними медикаментами, які час від часу визначаються в Програмі дій ВООЗ щодо основних лікарських засобів;
- (e) забезпечувати справедливий розподіл усіх медичних товарів і послуг;
- (f) ухвалити та реалізовувати національну стратегію в галузі охорони здоров'я, яка має бути створена на основі епідеміологічних даних і в якій особливу увагу буде приділено вразливим/маргінальним групам населення.

## Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

### Стаття 2. Право на життя

1. Право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя інакше ніж на виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним у вчиненні злочину, за який закон передбачає таке покарання.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> 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).

**Стаття 3. Заборона катування**

Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню.

**Приклад порушення ст. 3 Конвенції, на думку правозахисників:** жодного разу судовими інстанціями не було прийнято рішення щодо визнання тортурами відмову у призначенні знеболюючих лікарських засобів.

**Свідчення:** «Я прийшла на прийом до дільничного лікаря та пояснивши ситуацію – нестерпний біль у сестри, що хворіє на онкозахворювання, а також наголосивши на діючому законодавстві, попросила виписати сестрі морфін. Лікар мене вислухав і сказав: “Нічим допомогти не можу. Ідіть до онколога, нехай він приймає рішення, що робити”».

«Пацієнтські історії. Неконтрольований біль – 2016»

**Стаття 5. Право на свободу та особисту недоторканність**

1. Кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом:

е) законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічнохворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг.

**Європейська соціальна хартія (переглянута)**

Визначає, що країни, які ратифікують цей документ, з метою забезпечення ефективного здійснення права на охорону здоров'я, зобов'язуються самостійно або у співробітництві з громадськими чи приватними організаціями вживати відповідних заходів для того, щоб:

- ✓ усунути, по можливості, причини слабого здоров'я;
- ✓ забезпечити діяльність консультативно-просвітницьких служб, які сприятимуть поліпшенню здоров'я й підвищенню особистої відповідальності за стан здоров'я;
- ✓ запобігати, по можливості, епідемічним, ендемічним, іншим захворюванням, а також нещасним випадкам.

**Чи дотримується держава Україна міжнародних зобов'язань та забезпечує конституційні права у сфері громадського здоров'я?**

(Початок упровадження медичної реформи)

**А) Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права.**

**По-перше, у ході реформи планується дотримуватись принципу «поступового здійснення»:**

«Процес переходу на нову модель фінансування галузі буде поступовим та розрахований на 3 роки з остаточним запровадженням у 2020 році»<sup>8</sup>.

**По-друге, щодо заборони регресу, тобто** недопущення погіршення стану національної системи охорони здоров'я, – на сьогодні не можна визначити, чи не призводить реалізація реформ до регресивних наслідків, проте можна навести декілька фактів, які свідчать, що при сучасному стані системи охорони здоров'я регрес навряд чи можливий:

1. Доступ до спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги відбувається на дискримінаційній основі й залежить від фінансового стану пацієнта. Безоплатної спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги як системи в Україні не існує. Безоплатно населення може отримати тільки консультативну допомогу на первинному рівні у комунальних закладах охорони здоров'я.

<sup>8</sup> Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України».

2. Доступ сільського населення до медичної допомоги за останні 10–15 років не поліпшився, медична допомога сільському населенню надається на матеріально-технічній базі, яку було створено ще за радянських часів. «Обласні лікарні», або Центральні районні лікарні, у яких відбувся розвиток матеріально-технічної бази, розташовані в обласних (районних) центрах, на значній відстані від жителів сіл і селищ.

3. Ціни на «основні» ліки станом на кінець 2016 року найчастіше є вищими за середньоєвропейські.

Щодо доступу до спеціалізованої медичної допомоги та основних життєво важливих ліків. Дискусія на сайті Харківського Обласного онкологічного диспансеру:

Особа\_1: Хочу рассказать историю нашей семьи. Пришлось оперировать маму, диагноз – рак матки. Мы были и в Радиологии, и в Померках (это онкодиспансер). Условия жуткие, нам там не понравилось ВСЁ. Поехали в частную клинику «М» в Киев. Это же другой мир! Там всё достойно, все вежливые, никаких очередей и хамства. И цены намного ниже европейских. Главное, что ты знаешь, за что отдаешь деньги. Вернулись неделю назад. Вот их точный прайс на часть услуг, которые мы прошли: консультация онкогинеколога – 2950 грн, консультация анестезиолога – 1250 грн, УЗИ – 2404 грн, КТ – 4058 грн, операция тотальная гистеректомия с тазовой лимфодиссекцией (как написано в выписке) – 95011 грн.

Особа\_2: Вы у меня вызвали смех – ваши цифры недоступны 75 % населения. Для них тогда получается выбор: или обычно (в онкодиспансер), или кладбище!

**Мета реформи: у кожній області повинен бути свій онкологічний центр «М» і держава повинна відшкодовувати витрати на лікування за державним гарантованим пакетом медичної допомоги.**

### *Щодо Основних обов'язків Держави<sup>9</sup>:*

#### **Пункт (а):**

#### **а/1. Забезпечення доступу до лікувальних установ, особливо для жителів сільської місцевості.**

Держава Україна буде впроваджувати створення Госпітальних округів (переформатування мережі лікувальних закладів) за такими критеріями:

- Наявність принаймні однієї лікарні інтенсивного лікування (першого чи другого рівня) – забезпечення доступної екстреної допомоги.
- Охоплення території з населенням мінімум 200 тис. осіб у разі наявності лікарні 2-го рівня або 120 тис. осіб у разі наявності лікарні тільки 1-го рівня.
- Можливість доїзду до лікарні інтенсивного лікування з будь-якої точки округу за 60 хвилин.
- Госпітальний округ планується у таких межах і з таким «набором» закладів, щоб у перспективі на його основі можна було створити ефективну й сучасну медичну мережу.

#### **а/2. Забезпечення доступу до медичних товарів і послуг на недискримінаційній основі, особливо для вразливих або соціально відчужених груп.**

Держава передбачає впровадження поняття «Гарантований пакет медичної допомоги». Ідеться про чітко визначений набір медичних послуг і ліків, право на отримання якого матимуть усі без винятку громадяни України. Регулювати стосунки між лікарем і пацієнтом буде створений єдиний національний замовник, який буде планувати та закуповувати медичні послуги для громадян, напяму контрактуватиме медичні заклади, оцінюватиме та контролюватиме якість послуг, підтримуватиме електронну систему збору та обміну медичною інформацією тощо. Гарантований пакет медичної допомоги щороку переглядатиметься та публікуватиметься.

Буде збережено конституційний принцип безоплатності: «У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно».

<sup>9</sup> 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).

**Пункт (d): забезпечувати основними медикаментами, які час від часу визначаються в Програмі дій ВООЗ щодо основних лікарських засобів;**

**Пункт (e): забезпечувати справедливий розподіл усіх медичних товарів і послуг.**

**Запропоновані Урядом України шляхи втілення в життя цих принципів:**

**Реімбурсація** – запровадження механізму повного / часткового відшкодування вартості лікарських засобів за переліком міжнародних непатентованих назв (МНН) лікарських форм<sup>10</sup> аптечним закладам для лікування серцево-судинних хвороб, цукрового діабету II типу, бронхіальної астми.

**Референтне ціноутворення** (інструмент, призначений знизити ціни на ліки) – оптово-відпускні ціни на лікарські засоби, що містяться у постанові КМУ від 9 листопада 2016 р. № 863, мають визначатися шляхом встановлення МОЗ України референтних цін.

Згідно з постановою КМУ № 863 з 1 квітня 2017 року запроваджується відшкодування вартості лікарських засобів під час амбулаторного лікування осіб із серцево-судинними захворюваннями, цукровим діабетом II типу, бронхіальною астмою. У Державному бюджеті–2017 України на це передбачено 500 млн грн.

Держава Україна планує забезпечити хворих на серцево-судинні захворювання, цукровий діабет II типу, бронхіальну астму безкоштовними ліками.

КМУ створив список з 21 міжнародної непатентованої назви лікарських засобів для цієї програми.

Уряд України передбачає закупати ці ліки за граничними (найнижчими) оптово-відпускними цінами, що розраховуються як найменша ціна у референтних країнах (Польща, Словаччина, Чехія, Латвія та Угорщина).

**Пункт (f):** 30 листопада 2016 року розпорядженням КМУ<sup>11</sup> було схвалено **«Концепцію розвитку системи громадського здоров'я»** (далі – Концепція). У Концепції, зокрема, зазначено:

- Традиційно в Україні галузь охорони здоров'я орієнтувалась на лікування захворювань, а не на їх попередження. Більшість ресурсів спрямовані на лікування хвороби, і лише невелика їх частина передбачає збереження здоров'я<sup>12</sup>.

- Одним із основних завдань реформи є переорієнтація від політики лікування до політики зміцнення та збереження здоров'я і попередження захворювань.

- Нова система громадського здоров'я будується за принципами децентралізації та субсидіарності. Координатором і технічним лідером програм та проектів у цій сфері має стати Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я. Центр матиме доступ до медичної статистичної інформації, здійснюватиме обробку баз даних, готуватиме науково обґрунтовані рішення та аналітику в галузі громадського здоров'я, а також керуватиме обласними установами цієї галузі.

Реалізацію політики у сфері громадського здоров'я на регіональному рівні здійснюватимуть органи місцевого самоврядування. Вони будуть відповідальні за санітарне й епідеміологічне благополуччя населення, імплементацію Національної стратегії громадського здоров'я на місцевому рівні та за інформування населення.

**Система громадського здоров'я буде розвиватися, за Концепцією, в таких стратегічних сферах:**

**Нормативно-правова база.** В Україні відсутній закон, який регулює сферу громадського здоров'я.

**Біологічна безпека.** Україна має стати країною, населення якої захищене від нових та особливо небезпечних інфекцій і водночас «біологічним щитом» у глобальній циркуляції інфекційних хвороб.

**Протидія неінфекційним захворюванням.** Для зменшення впливу неінфекційних захворювань на суспільство МОЗ планує, згідно з Концепцією, застосувати комплексний підхід, який створить можли-

<sup>10</sup> 19-й випуск Примірного переліку основних лікарських засобів ВООЗ.

<sup>11</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249618799>.

<sup>12</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20161006\\_b.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20161006_b.html).

вості для людей робити вибір заходів, спрямованих на зміцнення їхнього здоров'я, і вимагати від органів місцевого самоврядування прийняття відповідних рішень.

**Національна система крові.** Головним завданням МОЗ, за Концепцією, є забезпечення рівного і своєчасного доступу громадян до якісних та безпечних компонентів і препаратів крові. Його виконання вимагає затвердження Стратегії розвитку національної системи крові та розроблення Дорожньої карти її імплементації. Служба крові надаватиме послуги із заготівлі, переробки, тестування, зберігання і розподілу донорської крові та її компонентів, а також відповідатиме за їх належне клінічне використання. Вона складатиметься з Національного трансфузіологічного центру МОЗ, регіональних трансфузіологічних центрів, їх філіалів і банків крові лікарень. Національний реєстр донорів, створення й оснащення міжрегіональних лабораторних центрів та центрів крові сучасним обладнанням, а також підготовка фахівців стануть наступними кроками для ефективної роботи системи.

**Освіта.** Сталий розвиток сфери громадського здоров'я і її наступне поліпшення буде забезпечено, згідно з Концепцією, за рахунок навчання та тренування кваліфікованих кадрів. Національні експерти братимуть участь у розробці й упровадженні освітньої програми до- та післядипломної освіти у сфері громадського здоров'я; адвокати включення спеціальності «громадське здоров'я» у перелік галузей знань і спеціальностей; розробці Національного плану з розвитку людських ресурсів у системі громадського здоров'я.

**Комунікація.** Досягнення результатів у сфері громадського здоров'я безпосередньо залежить від поінформованості та обізнаності населення. Саме тому МОЗ, за Концепцією, планує розробити програми комплексних заходів з профілактики; сформувати базу даних про стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини; а також проводити інформаційно-просвітницькі кампанії з попередження захворювань і популяризації переваг здорового способу життя.

### **Б) Щодо Конституції України:**

- Де-факто, отримати безоплатно медичну допомогу, особливо спеціалізовану та високоспеціалізовану, на цей час для більшості населення неможливо.
- Більшість фахівців, експертів, коли критикують план медичної реформи, акцентують увагу на безоплатність медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, про що йдеться у ст. 49 Конституції України. Але ігнорують право на медичне страхування, яке гарантується першим пунктом вищезгаданої статті: кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я України передбачає впровадження моделі **національного солідарного медичного страхування** зі 100 % покриттям громадян. Згідно з Концепцією, страхові внески збиратимуться через загальну систему оподаткування та накопичуватимуться у державному бюджеті. Страхові виплати за лікування окремої людини не будуть прив'язані до розміру її індивідуальних внесків.

## **Чи порушується право на здоров'я у ході медичної реформи?**

На превеликий жаль, виступи противників медичної реформи значно голосніші, ніж слова прибічників реформування; мова скептиків і консерваторів є більш зрозумілою для значної частини пересічних українців. Треба зауважити, що команда реформаторів не використовує на 100 % можливості ЗМІ, віддавши (можливо, тимчасово) перевагу в цьому напрямі своїм опонентам. Але тема реформування галузі охорони здоров'я є дуже актуальною: на запит «Медична реформа в Україні 2017» google видає 1 млн 250 тис. посилань.

Як відомо, із січня 2017 року в Україні стартує перший етап медичної реформи, який полягає в зміні фінансування первинної ланки медичної допомоги<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/397027>.



Перетворення, які відбуватимуться в галузі протягом року, будуть поетапними (відповідно до міжнародних зобов'язань, див. вище) та запроваджуватимуться разом з інформуванням лікарської та пацієнтської спільноти.

Протягом I півріччя 2017 року медична галузь працюватиме в штатному режимі, а переважна частина підготовчої роботи відбуватиметься на рівні МОЗ України, Уряду, Парламенту та регіональних управлінь охорони здоров'я, громад і медичних закладів.

#### **Зокрема, підготовка галузі до впровадження реформи в I півріччі 2017 року передбачає:**

- 1) доопрацювання нормативної бази щодо реформування, зокрема двох законів та низки наказів МОЗ;
- 2) адаптацію міжнародних протоколів лікування для первинної ланки;
- 3) формування гарантованого переліку послуг (у зв'язку зі збільшенням видатків бюджету на медицину у 2017 році середню вартість обслуговування пацієнта «на первинці» буде переглянуто в бік підвищення);
- 4) затвердження на рівні Уряду складу та меж госпітальних округів;
- 5) впровадження в лютому 2017 року референтного ціноутворення;
- 6) впровадження реімбурсації ліків з квітня 2017 року;
- 7) розробку й упровадження першого компонента електронної охорони здоров'я (E-Health) – реєстру пацієнтів, лікарів, медичних закладів.

Отже, план дій МОЗ України є, але він не деталізований. На особливу увагу заслуговує той факт, що нормативна база реформи ще створюється, як і передбачено планом.

*Давайте розглянемо за пунктами цей план дій як з точки зору його прихильників, так і з погляду його противників.*

#### **Пункт 1. Доопрацювання нормативної бази щодо реформування.**

30 листопада 2016 року Кабінет міністрів України ухвалив 10 постанов, що були подані на розгляд Міністерством охорони здоров'я<sup>14</sup>.

**Висновок:** МОЗ розпочато активну діяльність щодо напрацювання нормативної бази реформування.

#### **Пункт 2. Адаптацію міжнародних протоколів лікування для первинної ланки.**

У цьому процесі МОЗ планує спочатку орієнтуватися на британські протоколи лікування для сімейних лікарів.

*«Ми хочемо обрати джерело протоколу. Наприклад, якое профільне товариство чи асоціацію. Ми визнаємо, як міністерство, це джерело. Їх протоколи змінюватимуться, але українські лікарі матимуть доступ до цих змін»,* – розповіла в. о. міністра охорони здоров'я У. Супрун.

На думку Є. Комаровського, відомого лікаря-педіатра: «Якщо будуть введені протоколи, то 70 % ліків, які продаються в аптеках, стануть не потрібні», – тобто будуть скасовані призначення ліків, які не довели свою клінічну дієвість і становлять велике навантаження на кишеню пацієнта.

#### **Пункт 3. Формування гарантованого переліку послуг.**

Упровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги<sup>15</sup>: державні гарантії у сфері надання медичних послуг повинні бути приведені у відповідність з економічними можливостями суспільства шляхом визначення державного гарантованого пакета медичної допомоги, що базується на пріоритетах охорони здоров'я, враховує поточний економічний стан і можливості держави та фінансується з урахуванням положень ст. 95 Конституції України.

Державний гарантований пакет медичної допомоги поширюватиметься на всіх громадян України та включатиме:

<sup>14</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre\\_20161130\\_d.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20161130_d.html).

<sup>15</sup> Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, схвалено розпорядженням КМУ від 30.11.2016 №103-р.

1. первинну медичну допомогу;
2. екстрену медичну допомогу (у тому числі у стаціонарі);
3. основні види амбулаторних послуг за направленням лікаря загальної практики – сімейного лікаря;
4. основні види стаціонарної медичної допомоги за направленням лікаря загальної практики – сімейного лікаря чи лікаря-спеціаліста, включаючи лікарські засоби для стаціонарної та екстреної медичної допомоги, вартість яких відшкодовується через установлений державою механізм оплати відповідних видів медичної допомоги;
5. амбулаторні рецептурні лікарські засоби, які внесені до національного переліку основних лікарських засобів і вартість яких відшкодовується через механізм реімбурсації.

Вартість відповідних послуг покриватиметься через систему державного солідарного медичного страхування повністю або частково. Для тих послуг, для яких буде встановлено неповне покриття вартості єдиним національним замовником медичних послуг, передбачено запровадження механізму часткової офіційної співоплати пацієнтами.

Тарифи для повної оплати медичних послуг, що входять до державного гарантованого пакета медичної допомоги, та тарифи офіційної співоплати таких послуг будуть уніфікованими і єдиними для всієї території України. Тарифи встановлюватимуться МОЗ України й оплачуватимуться єдиним національним замовником медичних послуг (на перехідному етапі їх будуть оплачувати чинні головні розпорядники бюджетних коштів, якими є відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а в майбутньому – єдиний національний замовник медичних послуг) на основі укладених договорів про надання медичної допомоги, що передбачають використання механізму оплати за результат.

Надходження, які державні та комунальні заклади охорони здоров'я будуть отримувати від співоплати пацієнтами витрат за надані їм медичні послуги на основі прозорості та економічно виправданої системи тарифів, стануть офіційним формально визнаним додатковим джерелом фінансування зазначених постачальників послуг.

Детальний перелік послуг, що входять до державного гарантованого пакета медичної допомоги і підлягають оплаті з державного бюджету або співоплаті за уніфікованим тарифом, а також структура та рівень тарифів на відповідні послуги затверджуватимуться щороку Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів планує визначити гарантований обсяг медичних послуг на первинній ланці у першому кварталі 2017 року<sup>16</sup>.

**Питання від опонентів:** Чи не буде порушуватись конституційний принцип «безоплатності» впровадженням механізму часткової офіційної співоплати пацієнтами тих медичних послуг, які виходять за межі державного гарантованого пакета медичної допомоги?

#### Пункт 4. Затвердження на рівні Уряду складу та меж госпітальних округів.

26 січня 2017 року МОЗ віддало на погодження проекти перших госпітальних округів. У МОЗ ще раз наголосили, що відповідальність за створення округів, їх межі, кількісний і якісний склад медичних закладів у госпітальному окрузі несе місцева влада<sup>17</sup>.

«Міністерству не принципово, де місцева влада визначить центри. Головне – повинна бути така структура лікарень, яка забезпечує доступність кожної людини до якісної медичної послуги. Якщо виникають питання щодо прикріплення територій до тієї чи іншої лікарні, – це виключно компетенція місцевої влади», – заявив заступник міністра охорони здоров'я П. Ковтонюк.

Ось перший перелік госпітальних округів, поданих на погодження в центральні органи виконавчої влади:

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://medprosvita.com.ua/garantovaniy-paket-poslug-vin-vklyuchaye/>.

<sup>17</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://medprosvita.com.ua/odin-gospitalniy-okrug-kiyiv-znushhayetes/>.

м. Київ — 1 округ	Запорізька обл. — 5 округів
Київська обл. — 4 округи	Одеська обл. — 5 округів
Кіровоградська обл. — 4 округи	Рівненська обл. — 3 округи
Миколаївська обл. — 4 округи	Хмельницька обл. — 3 округи
Полтавська обл. — 4 округи	Черкаська обл. — 4 округи
Вінницька обл. — 3 округи	Дніпропетровська обл. — 5 округів
Житомирська обл. — 4 округи	

Слід звернути увагу на те, що Київ планує створити лише один госпітальний округ на місто, у якому тільки офіційно проживає майже 3 млн людей і яке займає територію площею 848 кв. км.

У грудні 2016 року Департамент охорони здоров'я Вінницької облдержадміністрації вніс пропозиції щодо створення трьох госпітальних округів у Вінницькій області: Вінницький, Могилів-Подільський і Тульчинський. Такий розподіл збував людей у багатьох районах. Люди бояться, що лікарні у їх населених пунктах позакривають. На мітинги проти медичної реформи виходили у Козятині, Шаргороді, Іллінцях. Але всупереч протестам 26 січня 2017 року Вінницькою облдержадміністрацією було таки подано 3 округи.

Питання від опонентів: Детальної інформації про те, як саме будуть створюватись та в подальшому функціонувати ті округи, лікарі не мають. Яким буде склад округів? Скільки фахівців буде задіяно в новостворених округах? Чи не призведе створення округів до скорочення числа спеціалістів? Чи триватиме подальше насильне «перенавчання» лікарів на «сіменників»? Наразі ми не маємо відповідей на ці питання<sup>18</sup>.

**Пункти 5 і 6. Впровадження в лютому 2017 року референтного ціноутворення та впровадження реімбурсації** ліків з квітня 2017 року – про ці плани Уряду ми згадували вище. Тепер наведемо потенційні ризики, які можуть виникнути у процесі реалізації цих планів.

По-перше, існує експертна думка<sup>19</sup>, що компанії, які відкрили в Україні підрозділи та закупили товар за поточними цінами, не зможуть забезпечити мінімальну рентабельність, якщо знизять оптово-відпускні ціни до референтних.

По-друге, є ризик того, що тотальне регулювання цін за відсутності ефективного механізму відшкодування вартості препаратів з боку держави не приведе до бажаного результату, а лише створить додаткові адміністративні бар'єри, які можуть стати причиною зникнення з ринку якісних, ефективних, безпечних лікарських засобів і зумовити підвищення цін на лікарські засоби, вартість яких нижча за граничну ціну, встановлену МОЗ України. Крім того, такий підхід негативно позначиться на діяльності суб'єктів ринку, частина з яких буде змушена припинити господарську діяльність через втрату рентабельності.

Варто зазначити, що пряме цінове регулювання не застосовується в країнах ЄС, США та в інших розвинених країнах світу. Цей метод притаманний авторитарним державам<sup>20</sup>.

**Думка опонента**<sup>21</sup>: *«Насправді ж постанова КМУ № 862<sup>22</sup> фактично обмежує людину, яка хоче і може придбати оригінальний препарат. Адже його закупівельна ціна, як я вже казав, може бути вища за встановлений граничний рівень, бо згадана урядова постанова встановлює граничні закупівельну та відпускну ціни на ліки, причому остання не повинна перевищувати референтної ціни у референтних країнах. Аптечні мережі просто не братимуть на реалізацію ліки, закупівельна ціна яких вища за референтну, і така урядова ініціатива зниження цін на ліки призведе до дефектури згаданої 21 МНН<sup>23</sup> препаратів в аптеках, і, що найгірше, – до переривання лікування пацієнтів із хронічними захворюваннями».*

<sup>18</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://medprosvita.com.ua/nezruchni-zapitannya-tezh-slid-vidpovidati/>.

<sup>19</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/398558>.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/398558>.

<sup>22</sup> Постанова КМУ від 9 листопада 2016 р. № 862 «Про державне регулювання цін на лікарські засоби».

<sup>23</sup> МНН – міжнародна непатентована назва.

**Пункт 7. Розробка та впровадження першого компонента електронної системи охорони здоров'я (E-Health)** — реєстру пацієнтів, лікарів, медичних закладів.

МОЗ: «Створення електронної системи у сфері української медицини є першим і найважливішим кроком на шляху реформування системи охорони здоров'я. Як неодноразово відзначали представники громадськості та МОЗ, саме цей крок дозволить створити прозору систему доступу громадян до ефективного лікування, зробить можливим реалізацію принципу «гроші йдуть за пацієнтом»<sup>24</sup>.

22 грудня 2016 року було підписано «Меморандум про затвердження технічних вимог для створення в Україні пілотного мінімального життєздатного продукту та етапів дорожньої карти щодо створення прозорої та ефективної електронної системи охорони здоров'я».

**Питання від опонентів:** Де візьмуться комп'ютери або навіть планшети в кожного лікаря, щоб працювати з тією електронною системою? Їх будуть закупати за бюджетні кошти? Чи на це повинна виділити кошти місцева влада? Чи лікарям знову доведеться вирішувати це питання самостійно? Знову-таки, поки що чіткого і конкретного рішення, з цифрами та термінами, немає<sup>25</sup>.

### Рекомендації:

1. КМУ, МОЗ проводити широку інформаційну кампанію щодо роз'яснення мети реформи, її наслідків для пацієнтів та медичних працівників.
2. Верховній Раді України прийняти закон, який регулює сферу громадського здоров'я.
3. КМУ затвердити Стратегію розвитку національної системи крові.
4. МОЗ розробити та впровадити освітні програми до- та післядипломної освіти у сфері громадського здоров'я; адвокатувати включення спеціальності «громадське здоров'я» у перелік галузей знань і спеціальностей; узяти участь у розробці Національного плану з розвитку людських ресурсів у системі громадського здоров'я.
5. КМУ, МОЗ провести роз'яснення, чи буде діяти далі постанова КМУ від 17.08.1998 р. № 1303 «Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань» у зв'язку з прийняттям постанови КМУ № 863 від 09.11.2016 «Про запровадження відшкодування вартості лікарських засобів» та нової Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я.
6. КМУ, МОЗ розглянути питання впровадження непрямого (замість прямого) цінового регулювання на лікарські засоби одночасно із реімбурсацією, як це робиться у деяких розвинених країнах, для подолання ризиків зникнення важливих препаратів з фармацевтичного ринку України.
7. КМУ, МОЗ якнайшвидше надати роз'яснення щодо впровадження принципу неповного покриття вартості медичних послуг єдиним національним замовником медичних послуг та запровадження механізму часткової офіційної співоплати цих послуг пацієнтами: конституційність запропонованого механізму, перелік та вартість послуг.
8. Органам місцевого самоврядування активніше залучати представників місцевої громади до планування меж госпітальних округів; більш розгорнуто інформувати всю місцеву громаду про те, як саме будуть створюватись та в подальшому функціонувати госпітальні округи, які лікарні в окрузі будуть визначені як «інтенсивного лікування» (першого чи другого рівня), як буде забезпечено доступність екстреної допомоги, у тому числі з метою запобігання соціальному напруженню в регіоні.
9. МОЗ подовжити роботу з адаптації міжнародних протоколів лікування як для первинної ланки медичної допомоги, так і для вторинного та третинного рівнів, переглянути існуючі протоколи, вилучити з них рекомендації, пов'язані з призначенням торгових найменувань лікарських засобів.

<sup>24</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://medprosvita.com.ua/grishin-kakoy-dolzha-byit-sistema-dlya-zdravoohraneniya/>.

<sup>25</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://medprosvita.com.ua/nezruchni-zapitannya-tezh-slid-vidpovidati/>.



**Степаненко  
Олександр,**  
виконавчий директор  
ЕГО «Зелений світ»,  
голова ГО «Гельсінська  
ініціатива – XXI»

## ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА<sup>1</sup>

### 1. Право на безпечне довкілля. Найбільш важливі з точки зору екологічної безпеки події року

**1.1. Трагедія на Грибовицькому сміттєзвалищі.** Найбільша техногенна катастрофа у 2016 році сталася на Грибовицькому сміттєзвалищі – одному з найбільших в Україні полігонів, на якому концентруються побутові відходи Львова та прилеглих населених пунктів. Звалище було створене поблизу с. Великі Грибовичі у 1959 році – без жодної проектної документації на будівництво. У радянські часи сюди звозили й промислові відходи. Так утворилося три котловани з кислими гудронами – продуктами переробки трансформаторних оливок, які колись виробляли на Львівщині. Вже впродовж багатьох років звалище не виконує регламентних функцій об'єкта з екологічно безпечного захоронення відходів. Допустимий встановлений обсяг захоронення відходів на ньому – 10 млн. тон. Станом на 01.06.2016 року обсяг розміщених тут відходів – більше 12 млн. тон. На виконання рішення Львівської обласної ради № 360 від 2 листопада 2000 року «Про сміттєзвалище м. Львова» Львівська міська рада зобов'язана була вирішити проблему щодо вибору нової ділянки для захоронення відходів, а також до 2006 року припинити експлуатацію сміттєзвалища у Грибовичах і ліквідувати прилеглі до нього накопичувачі кислих гудронів<sup>2</sup>. Рішення було проігноровано.

28 травня 2016 р. виникло масштабне загоряння у товщі побутових відходів, яке не вдавалося повністю загасити впродовж майже двох тижнів. 30 травня стався великий зсув гори відходів, в результаті чого під обвалами загинуло троє пожежників. Виникла загроза руйнації дамби на відстійниках із звалищ ними інфільтратами, що могло призвести до забруднення вод і земель. Влада своєчасно не організувала ані належних робіт по локалізації пожежі, ані оповіщення населення навколишніх сіл про небезпеку для здоров'я, викликану горінням відходів. Замість цього державні мужі зі Львова та Києва вправлялися у взаємних політичних звинуваченнях<sup>3</sup>.

За наслідками катастрофи МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) звернувся із позовом до Галицького районного суду м. Львова до Львівської міської ради та ЛКП «Збиранка» з вимогою зобов'язати міську раду прийняти рішення про закриття Грибовицького сміттєзвалища та визнати дії щодо його експлуатації неправомірними<sup>4</sup>. В свою чергу зверталася до суду й прокура-

<sup>1</sup> Текст публікується в авторській редакції.

<sup>2</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://www.epl.org.ua/law/spravy/vidkhody/2847-vyrishennia-problemy-hrybovytskoho-smittiezvalyshcha-ta-problem-povodzhennia-iz-tpv-mista-lvova>.

<sup>3</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://www.pravda.com.ua/articles/2016/06/8/7111160/>.

<sup>4</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://www.epl.org.ua/law/spravy/vidkhody/2847-vyrishennia-problemy-hrybovytskoho-smittiezvalyshcha-ta-problem-povodzhennia-iz-tpv-mista-lvova>.



тура Львівської області. 10 листопада постановою Львівського окружного адміністративного суду було задоволено позов прокуратури до міського голови м. Львова та виконкому міської ради, а саме зобов'язано невідкладно вжити заходів до припинення вивезення відходів на Грибовицьке сміттєзвалище та припинення його експлуатації. Водночас, судом відмовлено у визнанні протиправною бездіяльності Львівської міської ради щодо незакриття Грибовицького звалища, проведення його рекультивациі та вибору земельної ділянки для нового полігону та будівництва сміттєпереробного заводу<sup>5</sup>. До кінця року ефективних кроків для вирішення проблеми управління відходами у Львові не здійснено, відходи вивозилися переважно на полігони інших міст.

Про загрози екологічній безпеці від безвідповідальної експлуатації Грибовицького звалища громадськість і преса попереджали не один рік, однак владою – як на державному, так і на місцевому рівні – для відвернення катастрофи не було зроблено практично нічого. Для прикладу – на сайті Львівської міськради ще кілька років тому створено розділ про управління побутовими відходами (ТПВ)<sup>6</sup>. Ступінь активності у вирішенні проблем ТПВ ілюструє той факт, що від початку 2014 року до середини 2016-го у цьому розділі не з'явилося жодного повідомлення. На сайті Мінприроди також є розділ «Поводження з відходами», а у ньому – звіти, повідомлення та плани заходів у сфері поводження з відходами по регіонах. Допитливий шукач інформації про екологічні проблеми Грибовицького звалища, зайшовши у розділ Львівщини, буде розчарований. Інформації у ньому небагато, останнє оновлення датовано 2015 роком<sup>7</sup>.

Трагедія на Грибовицькому сміттєзвалищі відобразила глибину занепаду екополітики в усій країні. Адже критична ситуація у сфері поводження з відходами, подібна до львівської, існує у багатьох містах. На державному рівні упродовж десятиліть не приймаються рішення із впровадження адекватних кроків по її виправленню. Лише під кінець року на сайті Мінприроди розміщено для обговорення проект Національної стратегії поводження з відходами<sup>8</sup>. «Новою владою» нічого не зроблено для відновлення системи територіальних органів Мінприроди, зруйнованих у роки правління режиму Януковича. З 2013 року діє мораторій на позапланові перевірки Держекоінспекцією суб'єктів господарської діяльності, який позбавляє її можливості виконувати свої законні повноваження з контролю за дотриманням природоохоронного законодавства<sup>9</sup>. Питання адміністративної реформи у сфері охорони довкілля та екобезпеки потребує, як мінімум, публічного обговорення, зокрема щодо спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати додаткові повноваження у цій сфері<sup>10</sup>.

**1.2. Проблема необґрунтованих рубок та незаконного експорту лісу з України.** Хоча територія України є лісодефіцитною, масштаби лісозаготівель збільшуються швидкими темпами. За останні 20 років вони подвоїлися, а у 2016 році, за даними Держкомстату<sup>11</sup>, досягли рекордного показника у 21,9 мільйона кубометрів. Викликає тривогу структура рубок: торік обсяг непланових санітарних рубок – 9 мільйонів кубометрів – вперше в історії України перевищив обсяг лісозаготівлі при головному користуванні – 8,4 мільйона. Винищення лісів в Україні загрожує подальшим погіршенням екологічної ситуації, особливо на тлі глобальної зміни клімату.

Зростання заготівель лісу супроводжується масштабними нелегальними рубками, тіньовим обігом деревини та всеохоплюючою корупцією, що їх супроводжує. Вже не перший рік скандали в лісовій галузі не

<sup>5</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=196225](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=196225).

<sup>6</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://city-adm.lviv.ua/topic/%D1%81%D0%BC%D1%96%D1%82%D1%82%D1%8F?start=30>.

<sup>7</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://menr.gov.ua/garbage/305-lvivska-oblast>.

<sup>8</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://menr.gov.ua/garbage/5440-anatovana-struktura-natsionalnoi-stratehii-povodzhennia-z-vidkhodamy-vynesena-na-hromadske-obhovorennia>.

<sup>9</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1728-19>.

<sup>10</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rac.org.ua/dlya-media/pres-relizy-ta-komentari/3152016-pozhezha-na-grybovytskomu-smittezvalyschi-pytannya-detsentralizatsiyi-u-sferi-okhorony-dovkillya>.

<sup>11</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/> – розділи Економічна статистика - Лісове господарство та мисливство.

сходять з перших сторінок ЗМІ. Приклад – браконьєрські рубки у лісах Кутського держлісгоспу, які входять до складу Національного природного парку (НПП) «Гуцульщина»<sup>12</sup>. Свою частку відповідальності за рубки на заповідних територіях несе Мінприроди, яке роками не переглядає обсяги розрахункових лісосік у новостворених об'єктах природно-заповідного фонду у бік їхнього зменшення. В результаті рубки на нових заповідних територіях продовжуються так, начебто їхній природоохоронний статус не змінився<sup>13</sup>.

Вагомим кроком, покликаним врегулювати структуру та методики рубок стало торік затвердження Урядом нових Санітарних правил в лісах України<sup>14</sup>. Ними введено низку обмежень рубок на заповідних територіях – адже щорічно в Україні на об'єктах природно-заповідного фонду санітарними рубками вирубували понад 1 мільйон кубометрів лісу на площі близько 44000 га<sup>15</sup>.

Протягом року тривали численні спроби законодавчо обмежити обсяги рубок. Так громадські організації за участю Мінприроди розробили законопроект № 4480 щодо охорони пралісів згідно з Карпатською конвенцією<sup>16</sup>. У листопаді Парламентом зареєстровано черговий законопроект № 5471, який передбачає здійснення заходів із запобігання виникненню надзвичайної екологічної ситуації, у зв'язку з масовими вирубками лісів в Україні<sup>17</sup>.

Попри низьку лісистість території, Україна залишається одним з найбільших експортерів лісу в Європі. Впродовж 2016 року діяла заборона<sup>18</sup> експорту необроблених лісоматеріалів, крім сосни. З 1 січня 2017 року введена повна заборона експорту «круглого» лісу. Втім завдяки введенню мораторію на експорт не вдалося припинити тінювий експорт деревини<sup>19</sup>.

Представництво ЄС в Україні критично поставилося до мораторію на експорт лісу, наголошуючи на тому, що він суперечить зобов'язанням України в рамках Світової організації торгівлі та в рамках Угоди про асоціацію між ЄС та Україною<sup>20</sup>. Однак не варто забувати, що згідно Угоди про асоціацію «З метою сприяння сталому управлінню лісовими ресурсами Сторони зобов'язуються працювати разом для покращення правозастосування та управління в лісовій галузі та сприяти торгівлі легальною і сталою лісовою продукцією». Тобто метою співпраці між Україною та ЄС у цій сфері є стале управління лісовими ресурсами, а не вільна торгівля лісоматеріалами, які de facto мають нелегальне походження<sup>21</sup>.

Грабіжницьке вивезення з України «лісу-кругляка» протягом року тривало у великих обсягах, зокрема під виглядом експорту дров та під фіктивним прикриттям експорту сосни.

У такій ситуації Державне агентство лісових ресурсів (ДАЛРУ), яке є найбільшим в країні лісокористувачем, намагалося відвести від себе критику та імітувати прагнення до відкритості. Так ним було презентовано проект створення т. зв. «Інтерактивної карти вирубки лісів України», видано наказ, який вводить певні обмеження на експорт дров<sup>22</sup> тощо. Анонсовано новину й про те, що інформація про планування, обґрунтування та обсяги санітарних рубок буде оприлюднюватися на сайтах органів місцевого самоврядування та відомств, яким підпорядковані ліси<sup>23</sup>.

<sup>12</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epl.org.ua/ecology/zberzhennia-bioriznomanittia/doslidzhennia-epl/2753-rubky-lisu-v-natsionalnomu-prirodnomu-parku-hutsulshchyna>.

<sup>13</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://epl.org.ua/events/2934-chomu-ministerstvo-ekolohii-nese-vidpovidalnist-za-obsiah-rubok-lisu-i-iak-tsomu-zapobihty>.

<sup>14</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555-95-%D0%BF>.

<sup>15</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/yak-rubati-po-novomu/>.

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58802](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58802).

<sup>17</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60614](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60614).

<sup>18</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2860-15>.

<sup>19</sup> «Запрет на экспорт древесины: причины, последствия, альтернативы», М. Попков, Программа FLEG II.

<sup>20</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://inforesist.org/evrosoyuz-otreagiroval-na-protestyi-obshhestva-protiv-snyatiya-zapreta-na-vyirubku-lesa/>.

<sup>21</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rac.org.ua/dlya-media/pres-relizy-ta-komentari/1542016-lis-obekt-torgivli-chy-stalogo-upravlinnya>.

<sup>22</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=175697&cat\\_id=32888](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=175697&cat_id=32888).

<sup>23</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ecology.unian.ua/1592237-novi-sanitarni-pravila-u-lisah-dozvolyat-vidstejuvati-virubki-derev-onlayn-semerak.html>.

Насправді ДАЛРУ досі залишається дуже закритою структурою. Власним наказом воно продовжує обмежувати доступ до інформації про лісовпорядну діяльність<sup>24</sup>. Ним свідомо блокується розвиток природно-заповідних територій. Мізерними залишаються обсяги лісорозведення – за офіційною інформацією протягом останніх 3-х років площі лісорозведення зменшилися у 6 разів<sup>25</sup>. Гальмується проведення реформи лісового сектору – досі не виконано пунктів Коаліційної угоди, зокрема, щодо розділення функцій управління лісами та ведення в них господарської діяльності.

Через це керівництво Агентства наражалось на активну критику громадськості. Приміром, під завісу року його керівник Христина Юшкевич була удостоєна екологічної Антипремії «Свинство року» у номінації «Лісогуб року»<sup>26</sup>.

**1.3. Тривале маловоддя на більшості річок України.** Впродовж двох років Український Гідрометцентр регулярно повідомляє про розвиток гідрологічної посухи (маловоддя) на більшості водних об'єктів України<sup>27</sup>. Маловоддя наростає на тлі двох поспіль безсніжних зим, відсутності весняної повені, тривалої літньої спеки, дефіциту опадів. У липні-вересні 2016 року середні температури повітря в Україні були на 1,4–4,5 °C вище кліматичної норми. Аномальне підвищення температури води на 2,0–3,0 °C фіксувалося більшості річкових басейнів. Наприклад у вересні на більшій частині території України місячна сума опадів не перевищувала 10–14 мм (20–30 % норми). Зниження водності до критеріїв маловоддя було досягнуто на багатьох річках басейну Дніпра, Дністра, Південного Бугу, Росі, Прип'яті. Особливо складною була гідрологічна ситуація на Дністровському водосховищі. Приплив води до водосховища, як і минулого року, залишався рекордно низьким за всю історію існування цього об'єкту (62–88 м<sup>3</sup>/с тобто близько 30–35 % місячної норми, що супроводжувалося падінням рівня води на 7–8 м).

Держводагентство у власних довідках про водогосподарську обстановку<sup>28</sup> також повідомляло про масштабні негативні явища, викликані літньо-осінньою межінню: пересихання малих річок, заростання їхніх русел, зникнення джерел, ріст показників забруднення поверхневих водойм, загибель водних живих організмів, пожежі на торфовищах річкових долин, падіння рівня підземних вод тощо. Велика кількість міст і сіл вперше стикнулася із настільки складними проблемами у забезпеченні мешканців водою.

Незважаючи на те, що негативні явища, викликані глобальною зміною клімату, продовжували наростати, особливо у водному секторі, владою не здійснено реальних кроків, для того, аби адаптуватися до них.

**1.4. Необґрунтовані плани розвитку гідроенергетики.** 13 липня 2016 р. Урядом було схвалено Програму розвитку гідроенергетики на період до 2026 року<sup>29</sup>. Ще до прийняття цього рішення Мінприроди надало розробнику Програми – Мінпаливенерго України – власні критичні зауваження та пропозиції щодо її проекту<sup>30</sup>. Мінприроди наголошувало на значних негативних наслідках реалізації Програми для річкових басейнів Дніпра, Південного Бугу та Дністра. Проекти, які плануються до реалізації Програмою – а це нарощування потужностей Дністровської ГАЕС, Ташлицької ГАЕС, будівництво Канівської ГАЕС та каскаду ГЕС на Дністрі – порушують низку законів України та її міжнародних зобов'язань, зокрема щодо Оргуської конвенції<sup>31</sup>, Конвенції Еспо<sup>32</sup> та Угоди про співробітництво

<sup>24</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?jsessionid=B1DA47F07BBD070CEFD5B2D6D901A376?art\\_id=82020](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?jsessionid=B1DA47F07BBD070CEFD5B2D6D901A376?art_id=82020).

<sup>25</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=121176&cat\\_id=32875](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=121176&cat_id=32875).

<sup>26</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://econews.bei.org.ua/2016/12/2016\\_23.html](http://econews.bei.org.ua/2016/12/2016_23.html).

<sup>27</sup> Загальна характеристика гідрологічного режиму водних об'єктів України у 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://meteo.gov.ua/ua/33536/hydrology/hydr\\_month\\_review/](http://meteo.gov.ua/ua/33536/hydrology/hydr_month_review/).

<sup>28</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://scwm.gov.ua/vodohospodarska-obstanovka>.

<sup>29</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/552-2016-%D1%80>.

<sup>30</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/5110-minprirody-vyslovylo-svoiu-pozytyiui-shchodo-prohramy-rozvytku-hidroenerhetyky-na-period-do-2026-roku>.

<sup>31</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_015).

<sup>32</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_272](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_272).

у сфері охорони і сталого розвитку басейну річки Дністер між Україною і Молдовою<sup>33</sup>. Втім, незважаючи на те, що проект Програми отримав критичну оцінку Мінприроди, Уряд Гройсмана на своєму засіданні 13 липня практично «з голосу» прийняв його.

Критичну оцінку змістові та порядку ухвалення одіозної урядової Програми надала група авторитетних природоохоронних організацій<sup>34</sup>. Зокрема, ними звертається увага на те, що Програма готувалася у цілковитій таємниці від громадськості та експертного середовища, як у сфері енергетики, так і екології. Її впровадження може призвести до катастрофічних наслідків: техногенних аварій та катастроф, нищівного впливу на довкілля, зокрема – на об'єкти природно-заповідного фонду, знищення історичних та культурних пам'яток, продовження тенденцій відсталості енергетичних технологій, необґрунтованих економічних збитків. Проект Програми не пройшов публічних обговорень, екологічних оцінок згідно чинного законодавства України, був затверджений з порушенням чинних процедур та без погодження центральними органами влади, зокрема – Мінприроди та Держводагентством<sup>35</sup>.

Як повідомило Мінприроди, ним ініціюється рішення Уряду щодо проведення стратегічної екологічної оцінки Програми розвитку гідроенергетики України до 2026 року<sup>36</sup>. Адже відповідно до статті 4 Протоколу про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) Програма належить до планів та програм, які підлягають процедурі СЕО.

Наполегливі зусилля міністра енергетики та вугільної промисловості І. Насалика із прощовхування у Кабміні одіозної програми було відзначено Антипремією «Свинство року» у номінації «Гідра енергетики»<sup>37</sup>.

Практично увесь рік тривали громадські акції протесту, спрямовані на зупинення протизаконних планів ПАТ «Укргідроенерго» збудувати каскад з шести ГЕС на Дністрі, у межах Національного природного парку (НПП) «Дністровський каньйон». Під тиском громадськості ухвалили рішення про заборону будівництва Івано-Франківська та Тернопільська обласні ради<sup>38</sup>, негативну оцінку проекту надали науковці Тернопільського національного педуніверситету<sup>39</sup>, Науково-технічна рада НПП «Дністровський каньйон», критичний експертний висновок – Інститут екології Карпат НАНУ, власну позицію щодо скандальних планів енергетичного лобі оприлюднило ЕГО «Зелений Світ»<sup>40</sup> та інші громадські організації.

## 2. Право на доступ до інформації з питань довкілля.

Як зазначалося у попередніх доповідях про дотримання екологічних прав, традиційним стало зволікання Мінприроди з оприлюдненням основного джерела екологічної інформації - Національних доповідей про стан довкілля. Під кінець 2016 року на веб-сайті міністерства найбільш актуальною була доповідь за 2014 рік<sup>41</sup>.

Лише протягом 2013 – 14 років Мінприроди виконувало свій обов'язок щодо оприлюднення на веб-сайті висновків державної екологічної експертизи, визначений у ст. 43 Закону України «Про екологічну експертизу» – після програшу судової справи за позовом МБО «Екологія-Право-Людина»

<sup>33</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/942-2012-%D1%80>.

<sup>34</sup> Заява громадських організацій екологічного спрямування та представників експертної спільноти України з приводу ухвалення урядом України «Програми розвитку гідроенергетики України до 2026 року» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://necu.org.ua/hromadskist-oburena-novoou-hidroenerhetychnoyu-prohramoyu/>.

<sup>35</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://greenworld.in.ua/index.php?id=1483861970>.

<sup>36</sup> Відповідь Мінприроди на звернення ЕГО «Зелений Світ» № 5/3-5/7-7409-16 від 05.08.2016 року

[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://greenworld.in.ua/index.php?id=1471622636>.

<sup>37</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://svynstvoroku.blogspot.com/>.

<sup>38</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/business/ges-na-dnistri-ekonomichna-vigoda-i-ekologichne-liho-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/business/ges-na-dnistri-ekonomichna-vigoda-i-ekologichne-liho-_.html).

<sup>39</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.tnpu.edu.ua/news/268/>.

<sup>40</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://greenworld.in.ua/index.php?id=1456872793>.

<sup>41</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.

(ЕПЛ)<sup>42</sup>. Останнім часом ця практика знову припинилася, що змусило ЕПЛ звернутися до Уповноваженого з прав людини з вимогою її поновлення<sup>43</sup>.

Деякі органи виконавчої влади продовжують протиправно обмежувати доступ до екологічної інформації через прийняття власних підзаконних актів. Так Державне агентство лісових ресурсів України (ДАЛРУ) після внесення змін до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в ДАЛРУ<sup>44</sup> продовжує протизаконно приховувати під грифом ДСК великий масив інформації про стан державного лісового фонду та лісовпорядну діяльність, а саме: топографічні та цифрові карти лісовпорядних робіт, пояснювальні записки до проектів організації і розвитку лісового господарства областей, схеми лісів по обласним управлінням лісового та мисливського господарства, документацію державного лісового кадастру тощо. Інерція тотального засекречування у лісовому Агентстві виглядає дивною у ситуації прискіпливої уваги громадськості та ЗМІ до проблеми надмірних рубок у державних лісгоспах. Нове керівництво Агентства, проголошуючи у різний спосіб власне прагнення до відкритості, насправді демонструє неспроможність позбутися штучного втаємничення інформації, щодо якої є великий суспільний інтерес.

В інших органах влади ситуація дещо покращилася: у 2015–2016 роках, в процесі оновлення Державним агентством водних ресурсів<sup>45</sup> та службою Держгеокадастру<sup>46</sup> власних підзаконних актів про доступ до службової інформації, їх загалом приведено у відповідність до норм законів у інформаційній сфері. Віднині ці відомства більше не закривають обмежувальним грифом доступ до відомостей про стан довкілля<sup>47</sup>.

Неприйнятна ситуація зберігається із створенням Державного водного кадастру України та доступом до нього. Водним кодексом України встановлено, що для забезпечення державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян необхідними даними про водні ресурси за кошти держбюджету створюються автоматизовані інформаційні системи Державного водного кадастру. Як вдалося з'ясувати ЕГО «Зелений Світ», насправді автоматизованої інформаційної системи Держводкадастру в Україні не створено, ані у вигляді закритої бази даних, ані у вільному інтернет-доступі. Розробленням та виданням розділу кадастру «Щорічні дані про режим та ресурси поверхневих вод суші» займається Центральна геофізична обсерваторія, однак ця доповідь «не тиражується для широкого загалу». Отримати її можна на договірних умовах, за окрему платню – згідно «Переліку платних послуг протипожежного призначення, які надаються підрозділами МНС», затвердженого постановою уряду М. Азарова<sup>48</sup>. За оцінкою ЕГО «Зелений Світ» інформація Держводкадастру у відповідності до Конституції, законів України та її міжнародних угод повинна бути відкритою і надаватися за запитом<sup>49</sup>.

<sup>42</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epl.org.ua/law/spravy/dostup-do-informatsii/383-opublikuvannia-vysnovkiv-derzhavnoi-ekolohichnoi-ekspertyzy-na-veb-saiti-minpryrody>.

<sup>43</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.epl.org.ua/events/2407-minpryrody-pryiahnuly-do-vidpovidalnosti-za-nenadannia-vidpovid-na-zapyt>.

<sup>44</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article;jsessionid=B1DA47F07BBD070CEFD5B2D6D901A376?art\\_id=82020](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article;jsessionid=B1DA47F07BBD070CEFD5B2D6D901A376?art_id=82020).

<sup>45</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://scwm.gov.ua/nakaz-derzhvodagentstva-vid-21062016-no-81-pro-zatverdzhennya-pereliku-vidomostey-shcho-standovlyat>.

<sup>46</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-29-07-2015-212-pro-vvedennia-v-diiu-pereliku-vidomostei-iaki-mistiat-sluzhbovu-informatsiiu/>.

<sup>47</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-29-07-2015-212-pro-vvedennia-v-diiu-pereliku-vidomostei-iaki-mistiat-sluzhbovu-informatsiiu/>.

<sup>48</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1102-2011-%D0%BF>.

<sup>49</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://greenworld.in.ua/index.php?id=1485006408>.



### 3. Право на доступ до правосуддя з питань довкілля.

**3.1. Справа ЕГО «Зелений Світ» про скасування Генерального плану, прийнятого з негативним висновком екологічної експертизи.** В серпні 2015 року громадська організація ЕГО «Зелений Світ» звернулася до Чортківської міської ради Тернопільської області про визнання протизаконним та скасування її рішення про затвердження Генерального плану міста, оскільки його проект отримав негативний висновок державної екологічної експертизи. Отримавши відмову, ЕГО «Зелений Світ» звернулася з адміністративним позовом про визнання протизаконним та скасування рішення міської ради. 25 листопада 2015 року Чортківський районний суд задовольнив позов<sup>50</sup>. Надалі апеляційна скарга міської ради розглядалася у Львівському апеляційному адмінсуді і нарешті була відхилена 12 жовтня 2016 року. Суд ухвалив: апеляційну скаргу Чортківської міської ради залишити без задоволення, постанову Чортківського районного суду – без змін<sup>51</sup>. Міська рада змушена буде замовити новий проект Генерального плану та подати його на державну екологічну експертизу.

**3.2. Справа ЕПЛ про доступ до державної звітності про використання води.** У Львівському окружному адміністративному суді розглядалася справа про забезпечення доступу до державної звітності про використання води за позовом МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) до Миколаївського регіонального управління водних ресурсів. ЕПЛ звернулася до Миколаївського регіонального управління водних ресурсів з інформаційним запитом, в якому просила надати інформацію державної звітності про використання води МКП «Миколаївводоканал». Оскільки управління відповіло відмовою, вважаючи, що запитувана інформація є відкритою, ЕПЛ звернулася до суду. Втім ще до моменту розгляду справи в суді управління водних ресурсів змінило свою позицію та надіслало інформацію Львівський окружний адміністративний задовольнив позовні вимоги ЕПЛ. Це чи не вперше в практиці ЕПЛ, коли державні органи визнають свої помилки<sup>52</sup>.

**3.3. Справи на захист національних природних парків.** Минулого року велика кількість національних природних парків (НПП) та природних заповідників пережила скоординовану хвилю перевірок Державної фінансової інспекції України (ДФІ), метою яких була ліквідація державних служб охорони. В результаті перед судом постали адміністрації НПП «Дворічанський», «Верховинський», «Дністровський каньйон», «Кременецькі гори», «Слобожанський» та інші. Усі судові справи були виграні національними природними парками. У 2016 році Вищий адміністративний суд України поставив останню крапку у цій серії справ, відмовивши у задоволенні претензій фінансових інспекторів до НПП «Верховинський»<sup>53</sup>.

**3.4. Справа захисників озера Качинового у Києві.** Майже два роки тривають спроби засипати озеро Качине в Дарницькому районі міста Києва, щоб побудувати там багатоповерхівку. Київська прокуратура вважає, що документи були отримані забудовником КП «Житлоінвестбуд-УКБ» та правокористувачем КП «Київське інвестиційне агентство» із порушеннями законодавства. Однак Дарницький районний суд м. Києва відхилив клопотання прокурора щодо арешту спірної ділянки. Після цього місцеві мешканці зареєстрували у місцевій раді безстрокову мирну акцію протесту на захист водойми. Весною 2016 року до 5-ти жителів Києва, що вийшли на захист озера Качине, генпідрядником забудовника ТОВ «АЗУР-ГРУП» було подано цивільний позов. Захист захисників озера Качине в суді здійснюють юристи Центру стратегічних справ УГСПЛ<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53923902>.

<sup>51</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62054898>.

<sup>52</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56185905>.

<sup>53</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/60759101>.

<sup>54</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/sud-dozvolyv-likviduvat-y-ozero-kachyne-u-kyjevi/>.

<sup>55</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/yurysty-zabudovnyka-pidkazuvaly-svidku-v-sudi-sprava-zahysnykiv-ozera-kachyne/>.

**3.5. Справа ЕГО «Зелений Світ» про доступ до екологічної інформації.** Рік тому громадська організація ЕГО «Зелений Світ» звернулася із запитом на інформацію до Державної фінансової інспекції в Тернопільській області. Йшлося про отримання копії Акту ревізії фінансово-господарської діяльності Національного природного парку «Дністровський каньйон». Звертаючись до Держфінінспекції, ЕГО «Зелений Світ» виходила із переконання, що запитувана інформація є публічною, за порядком доступу – відкритою, а за змістом – екологічною. На жаль, фінінспектори відмовили у наданні інформації, аргументуючи свою відмову тим, що запитувана інформація не є екологічною, що документи їхньої ревізії передано у правоохоронні органи. Відтак відомості, що містяться у них, захищено таємницею слідства. Після того, як суди трьох інстанцій відмовили ЕГО «Зелений Світ» у задоволенні позовних вимог організація звернулася до Європейського суду з прав людини. У липні 2016 року ЄСПЛ прийняв до розгляду та зареєстрував її заяву. Справу супроводжує адвокат Центру стратегічних справ УГСПЛ Олена Проценко<sup>56</sup>.

**3.6. Справа про компенсацію екологічної шкоди вдові постраждалого від Чорнобильської катастрофи.** Тетяна Солтан, мешканка Львова, вдова ліквідатора аварії на ЧАЕС, має право на «чорнобильську» пенсію свого покійного чоловіка у законодавчо встановленому розмірі, яке впродовж трьох років ігнорується державою. Незважаючи на програму наприкінці 2015 року судову справу, яку підтримували юристи УГСПЛ<sup>57</sup>, Пенсійний фонд України (ПФУ) досі не здійснив перерахунку пенсії. ПФУ вимагає від вдови довідку з військової частини, у якій служив її чоловік під час ліквідації аварії на ЧАЕС. Проблема у тому, що довідку отримати неможливо, адже та військова частина давно розформована<sup>58</sup>.

**3.7. Справа про компенсацію шкоди постраждалим від пожежі на нафтобазі.** 17 листопада 2016 року Обухівський районний суд Київської області ухвалив рішення за колективним позовом мешканців смт. Глеваха Васильківського району щодо компенсації моральної шкоди, завданої їм в результаті пожежі на нафтобазі, яка сталася в період 08–12 червня 2015 року. Позивачі просили стягнути з власників нафтобазі моральну шкоду постраждалим особам (кожному) в розмірі 576 мінімальних заробітних плат, що становить 835 200 грн. Суд вирішив Позовну заяву задовольнити частково – стягнути з відповідачів солідарно спричинену моральну шкоду в розмірі 30 мінімальних заробітних плат, що становить усього лиш 43 500 грн<sup>59</sup>.

**3.8. Справа про доступ до екологічної інформації проекту.** У 2015 р. громадянином С. було подано запит на інформацію до ТзОВ «ГК Енергоперспектива» (м. Кам'янець-Подільський) з пропозицією надати розділ «Оцінка впливу на навколишнє природне середовище» проекту будівництва гідроелектростанції на р. Серет. Відмову у задоволенні запиту було оскаржено до Кам'янець-Подільського міськрайонного суду. Втім, суддя цього суду Стельмах Д.В. відмовив у задоволенні позовних вимог, вважаючи що «інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень», а тому ТОВ «ГК Енергоперспектива» «не відноситься до розпорядників публічної інформації»<sup>60</sup>. Та врешті-решт Вінницький апеляційний адміністративний захистив право громадянина на доступ до екологічної інформації<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/dnistrovskiy-kanjon-evropejskiy-sud-zahystyt-pravo-na-ekolohichnu-informatsiyu/>.

<sup>57</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/borotba-z-nevyplatoyu-chornobylskoji-pensiji-tryvaje/>.

<sup>58</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/lvivskiy-pensijnij-fond-ukrajiny-spekulyuje-na-pensiyah/>.

<sup>59</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62922181>.

<sup>60</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56325784>.

<sup>61</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57982907>.

## 4. Важливі законодавчі акти у сфері екобезпеки та захисту екологічних прав.

4.1 Ухвалення Верховною Радою і президентське вето законів «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку». Найважливішими досягненнями року в законодавчому забезпеченні реформ в екологічній сфері, безумовно, стало ухвалення парламентом законів «Про оцінку впливу на довкілля» (2009а-д)<sup>62</sup> та «Про стратегічну екологічну оцінку» (3259)<sup>63</sup>. У численних коментарях зазначалося, що обидва закони відповідають правилам ЄС і найкращим європейським практикам<sup>64</sup>.

Оцінка впливу на довкілля і стратегічна екологічна оцінка (СЕО) – окремі механізми екологічної оцінки, що використовуються для запобігання будь-яким можливим негативним наслідкам економічного розвитку для довкілля і здоров'я людини. Вони відрізняються один від одного як за типом діяльності, до якої застосовуються, так і за сферою охоплення. Об'єктами СЕО є документи державного планування: стратегії, плани, програми на місцевому, регіональному, державному та міжнародному рівнях<sup>65</sup>.

Як і прогнозувалося, проходження законопроектів було складним – не в останню чергу через пасивний опір бізнесового та чиновницького лобі, не зацікавленого у вдосконаленні оцінки впливу на довкілля та підсилення можливостей участі громадськості у цьому процесі. І все ж 4 жовтня 2016 р., після кількарічного опрацювання, Верховна Рада нарешті ухвалила закони «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку».

31 жовтня обидва закони було повернуто до Верховної Ради з пропозиціями Президента<sup>66</sup>. Вперше з моменту підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС глава держави застосував право вето щодо законів, які перебували у пакеті зобов'язань за Угодою.

Накладення вето на два важливих євроінтеграційних закони стало величезним розчаруванням для громадськості, політиків, Європейського Союзу<sup>67</sup>, Комітету з дотримання Організації конвенції<sup>68</sup> – адже була надія нарешті отримати дієві інструменти забезпечення збереження довкілля та участі громадськості, що відповідають європейським стандартам та міжнародним зобов'язанням України. Президентське вето нашкодило міжнародному іміджу України, зокрема – перед самітом Україна – ЄС та черговою Народою Сторін Організації конвенції, яка має відбутися у 2017 році.

За блокування важливих природоохоронних законів Президент Порошенко був удостоєний громадської Антипремії «Свинство року» у номінації «Свинське вето»<sup>69</sup> – оскільки закони повернуті ним до Верховної Ради з порушенням процедурних строків розгляду, з надуманими та неналежним чином сформульованими пропозиціями, які не можуть бути винесеними на голосування, а отже й не можуть бути враховані<sup>70</sup>.

<sup>62</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58257](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58257).

<sup>63</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56730](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730).

<sup>64</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.facebook.com/EUDelegationUkraine/photos/a.145962402115063.26057.126879227356714/1251483931562899/?type=3&theater>.

<sup>65</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/ECOLOGYP/plyvli-plyvli-a-na-yevroberezi-vtopilisyazakon-ukrayini-pro-strategichnu-ekologichnu-ocinku-spitkalo-veto-prezidenta-.html>.

<sup>66</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56730](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730).

<sup>67</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://glavcom.ua/publications/svini-ne-vinni-jevrointegracijnyy-skandal-mizh-bankovoyu-ta-parlamentom-381487.html>.

<sup>68</sup> Decision V/9m of the Meeting of the Parties on compliance by Ukraine with its obligations under the Convention

[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envppfwg/envppcc/envppccimplementation/fifth-meeting-of-the-parties-2014/ukraine-decision-v9m.html>.

<sup>69</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://svynstvoroku.blogspot.com/>.

<sup>70</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://econews.bei.org.ua/2016/12/2016\\_23.html](http://econews.bei.org.ua/2016/12/2016_23.html).

**4.2. Імплементация норм Рамкової Директиви 2000/60/ЄС про водну політику**<sup>71</sup>. На виконання Директиви законодавчо<sup>72</sup>, внесено зміни до Водного кодексу, які повинні забезпечити перехід від адміністративно-територіального управління водними ресурсами до інтегрованого управління ними за басейновим принципом. Законом передбачено розроблення планів управління річковими басейнами, створення басейнових рад, запровадження нових принципів державного моніторингу вод тощо.

**4.3. Продовження мораторію на перевірки Держекоінспекції.** У листопаді з прийняттям закону «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»<sup>73</sup> продовжено до 31.12.2017 року мораторій на проведення державними контролюючими органами, у т.ч. Державною екологічною інспекцією (ДЕІ), планових наглядових заходів у сфері господарської діяльності. «Тимчасові особливості» у формі обмеження контрольних повноважень ДЕІ насправді існують в Україні вже впродовж багатьох років<sup>74</sup>. У такий спосіб олігархічна влада, формуючи штучний режим всездозволеності бізнесу заради його максимальних прибутків, блокує природоохоронне законодавство та створює передумови для неминучих екологічних катастроф у близькому майбутньому.

## 5. Рекомендації:

1. Повторно внести на розгляд Верховної Ради України закон «Про оцінку впливу на довкілля» після його доопрацювання відповідно до ст. 135 закону «Про Регламент Верховної Ради України» та Плану імплементації Директиви 2011/92/ЄС.

2. Повторно внести на розгляд Верховної Ради України закон «Про стратегічну екологічну оцінку» 2001/42/ЄС відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та Плану імплементації Директиви 2011/92/ЄС.

3. Прийняти Закон України «Про внесення змін та доповнень до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року».

4. Дотримуватися Планів імплементації до національного законодавства директив ЄС, які впливають на дотримання екологічних прав, зокрема: 98/83/ЄС «Про питну воду», 91/676/ЄС «Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з с/г джерел», 2008/50/ЄС «Про якість атмосферного повітря та чисте повітря для Європи» тощо.

5. Ратифікувати «Угоду про співробітництво у сфері охорони і сталого розвитку басейну річки Дністер» між Україною і Молдовою.

6. Відновити мораторій на проведення суцільних рубок у високогірних ялицево-букових лісах Карпатського регіону.

7. Відновити у 2017 році територіальні органи Мінприроди.

8. Скасувати мораторій на проведення позапланових перевірок Державною екологічною інспекцією України, поновлений на 2017 рік законом «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

9. Скасувати «Програму розвитку гідроенергетики на період до 2026 року».

10. Підсилити ресурсну спроможність та координацію дій Держекоінспекції, Мінприроди, Державної служби надзвичайних ситуацій, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства оборони України для виконання покладених на них функцій в умовах війни, надзвичайних ситуацій природного та техногенного походження.

<sup>71</sup> Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_962](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_962).

<sup>72</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1641-19>.

<sup>73</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1728-19>.

<sup>74</sup> [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.





